

Hundert Jahre bayerischer Wahlrechtsentwicklung

Ein Beitrag zur wissenschaftlichen Politik.

Inauguraldissertation

verfaßt und vorgelegt der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der K. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

von **Robert Theilhaber** aus Bamberg.

München
Verlag Max Steinebach.
1908.

Referent: Professor Dr. R. Piloty.

Meinem Vater, Hofrat Dr. Adolf Theilhaber.

Wenn diese, meine Erstlingsarbeit die wissenschaftliche Politik nicht in gleichem Maße umstürzt und aufbaut, wie Deine Arbeiten die Frauenheilkunde, so ist sie doch hoffentlich von gleichem wissenschaftlichen Geiste beseelt und infolgedessen nicht ganz unwert, Dir gewidmet zu werden.

Inhalt.

Anhänge:

Die Ausstattung schließt sich an die erste amtliche Ausgabe der Verfassungsurkunde an.

Einleitung.

Vergessen Sie nicht, daß die Entwicklung der zarten Pflanze zu einem kräftigen Stamme und zu edlen Früchten der Pflege und der Zeit zugleich angehören.

(Thronrede 1819.)

Je näher durch die neuzeitlichen Verkehrsmittel die Völker aneinander gerückt sind, und je näher die heutige Bauweise die Menschen zueinander führt, desto häufiger und heftiger treten naturgemäß Reibungen ein. Diese Reibungen, welche sich in Form von Kriegen, Zollkämpfen, Streiken äußern, erzwingen eine ständige Mehrung der staatlichen Gewalt. Der Schmerz des Impfens läßt das Kind erstmals die Gewalt des modernen Staates fühlen, des Staates, der ihn und seine Privatinteressen gewollt und ungewollt lebenslänglich beeinflußt in Schule und Heer, in Gerichtskampf und Armenschutz, durch Handelsverträge, Urheberrecht und Gewerbeordnung, mit seinen Konsuln und Kriegsschiffen in der Fremde und mit Bau-, Gesundheits-, Sicherheitspolizei in der Heimat. Dadurch ist das Bewußtsein stärker geworden, daß der Staat nicht als nebelhaftes, düsteres Gebilde, sondern als lebende, volle Verwirklichung seiner weiteren Interessen den Bürger umgibt, der Staat ein soziales Gebilde.

Was der Trust, der Gewerkverein, die Genossenschaft für die einzelne Klasse, ist der Staat für die Gesamtheit. Und wie das Mitglied der verschiedenen Organisationen persönlich oder durch Vertreter Aufschlüsse zu erhalten wünscht über das Leben seiner Organisation und Ratschläge erteilen will zu deren Ausbau — trotz aller mit der Größe der Vereine wachsenden Vollmachten der Vorstände —, so verlangt der Einzelne das Recht der Mitwirkung auch im Staate. Denn „wenn hinten weit in der Türkei die Völker aufeinander schlagen, bleibt es zu Hause nicht beim Alten“, sondern ändern sich die Lebensmittelpreise, es stockt die Arbeit, es fällt die Rente. Anderseits greift der Staat mit Heimatgesetzgebung, Erbrecht, mit Gewerbeordnung und Zwangserziehungsgesetzen in das Erwerbs-, ja Familienleben des Einzelnen ein. Dieser, durch die Beteiligung an großen,

oft internationalen Unternehmungen ideeller und wirtschaftlicher Natur erzogen, auf Juristen- und Aerztetagen, Urheberrechts- und sozialen Konferenzen, durch Beteiligung an Kartellen, Gewerbe- und Konsumvereinen zu großzügiger Betrachtung herangebildet, verlangt die Berechtigung, an der großen staatlichen Gesellschaft mitarbeiten zu dürfen, er verlangt Mitwirkung durch eine Vertretung — eine Volksvertretung.

Staaten, in denen solche Volksvertretungen bestehen, nennen wir konstitutionell. — — —

Den Maßstab der Beteiligung der einzelnen Volksgenossen an dieser Volksvertretung kann nur bilden ihre Befähigung, da die gesellschaftliche und genossenschaftliche Erziehung des modernen Menschen die Grundlage des Parlamentarismus bildet. Zu dieser allgemeinen Schulung muß noch eine besondere kommen, will die Volksvertretung wirken, das Staatsgefühl, d. h. das Bewußtsein durch den Staat allein oder doch in erster Linie eine Vermehrung des eigenen Kulturanteils zu erfahren, und der Wille (kraft dieses Bewußtseins) für diesen Staat Opfer zu bringen. „Ohne politische Bildung", sagt schon mit Recht Bluntschli,*) „keine politische Freiheit und kein politisches Stimmrecht."

Wer politisch gebildet sei, darüber entscheidet in der harten Welt der Wirklichkeiten nicht die Theorie, sondern die Macht. Eine staatliche Prüfung über politische Kenntnisse**) gibt es (noch?) nicht; politische Befähigung kann wohl überhaupt nicht geprüft werden. Ein Maßstab könnte höchstens in der Opferwilligkeit gefunden werden; doch auch dies ist kein ewiger Maßstab, denn Opfer bringt immer am meisten — von den wenigen politischen Idealisten abgesehen — wer auf baldige gute Früchte für sich und die Seinen hofft.

---

*) Politik als Wissenschaft S. b/25.

**) Nicht zu verwechseln mit Sprach-, Mathematik- Heilkenntnissen.

I. Teil.

Begriffsbestimmungen.

A. Geschichtliches.

> Was will eine gute Theorie? In erster Linie Beziehung zur Wirklichkeit haben und sie will auch zu weiteren Gedanken anregen.
>
> Nach Volkmann.

Das Deutsche Reich und Bayern sind konstitutionelle Staaten. Das Wesen des Konstitutionalismus erscheint daher, namentlich dem jüngeren Geschlechte, als das Wesen des Staates schlechthin: es ist uns in Fleisch und Blut übergegangen. Eine Begriffsbestimmung erscheint nicht notwendig, da sie jedermann gefühlsmäßig kennt. Und doch läßt sich mit diesem sog. Rechts- oder Staatsgefühl praktisch wenig für die Wissenschaft gewinnen; vielmehr bedarf es gerade hier der genauesten Definition, soll die wissenschaftliche Politik gefördert, eine eigene Wissenschaft der Politik herausgearbeitet werden.

Wir können hier nicht den Begriff der Wissenschaft überhaupt untersuchen; müssen uns vielmehr damit begnügen, unter Wissenschaft ein System von selbstverständlichen Sätzen zu verstehen. Solche selbstverständliche Sätze sind: Die kürzeste Verbindung zwischen zwei Punkten ist eine Gerade; eine im Entstehen begriffene Industrie wird durch Schutzzoll gefördert; der Walfisch ist ein Säugetier; der Zweikampf ist ein Sonderdelikt des Strafrechtes; ein starkes Heer ist der beste Friedensschutz.

Die Zusammenfassung solcher selbstverständlicher Sätze in ein System nennt man Wissenschaft. Es ist eine Tatsache, daß Gesetze der organischen Welt nicht für alle Zeiten Gültigkeit haben wie die Gesetze der anorganischen Welt; erstere dauern vielmehr nur etliche Menschenalter. Trotzdem sind die Nationalökonomie, die Rechtswissenschaft, die Theologie, welche auf solchen kurzlebigen Gesetzen ihre Systeme aufgebaut haben Wissenschaften, Wissenschaften der lebenden Welt.

Auch die Politik muß, um Wissenschaft zu werden, ein Lehrgebäude von selbstverständlichen Sätzen errichten, welche allgemeine Gültigkeit für mehrere Menschenalter haben.

* * *

Die Begründer der wissenschaftlichen Politik,*) vor allem Puffendorf und Thomasius, standen auf dem Boden des Naturrechtes. Sie wollten das Recht finden, die allgemeinen Menschenrechte, welche nur durch die Schlechtigkeit und Torheit der Menschen erstickt worden seien. Ihre Ansicht kann man in den Worten Goethes zusammenfassen: „Vom Rechte, das mit uns geboren ist, von dem ist, leider! nie Frage".[1]) Ihren wissenschaftlichen Höhepunkt erreichte diese Ansicht in Montesquieus Schriften ihre volkstümlichste Darstellung durch Jean Jacques Rousseau. — Ihre Ansicht überwiegt heute noch in der praktischen Politik und im Volksleben. Sie läßt sich etwa folgendermaßen zusammenfassen: Auf der Erdoberfläche leben eine Menge von Einzelmenschen, Robinsonen. Diese fänden es vernünftig sich durch Vertrag als Staat zusammenzuschließen, um sich durch die Vereinigung Vorteile zu sichern, welche der Einzelne für sich nicht zu erreichen vermöge. Die eigentliche Regierung sei der sogen. Allgemeinwille (volonté générale) dieser Summe von Robinsone. Dieser Wille müsse für den Staat maßgebend sein, weil er allein vernünftig sei. Der Allgemeinwille trete in jeder Versammlung des Volkes zutage; daher müsse die Allgemeinheit (oder deren Vertreter) vor jeder wichtigen Handlung gefragt werden. Diese Volksversammlung finde natürlich auch das ewige, ideale, vernünftige Recht, welches überall gelten sollte, und die zur Umsetzung in die Wirklichkeit nötigen kleinen Anpassungen.

Seit Beginn des vorigen Jahrhunderts trat dieser Naturrechtslehre die historische Schule gegenüber. Ihre bedeutendsten Vertreter waren Savigny, Rotteck und Rudolf von Ihering, ihre volkstümlichsten Vertreter Georg Wilhelm Friedrich Hegel und Ferdinand Lassalle. Während die Naturrechtler von Abstraktionen ausgingen, baut die historische Schule auf der tatsächlichen Rechts- und Gesellschaftsordnung auf. Sie sagt: „Alles was ist, ist vernünftig".[2]) „Die (wirkliche) Verfassung des Landes sind die realen, tatsächlichen Rechtsverhältnisse".[3]) Diese Rechtsverhältnisse, diese Verfassungen sind historisch geworden und lassen sich nicht durch Theorien, sondern nur durch Machtwechsel ändern. — Eine allgemeine Regel für die Gestaltung von Verfassungen konnte diese Schule nicht aufstellen, weil sie jede Verfassung nur nach Leuten, Land und Zeit beurteilte. — Auf diesem Standpunkte stehen heute die Regierungen.

Die dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts brachten uns in der Literatur wie in der Staatswissenschaft die Romantiker, bekanntlich jene Leute, welche ihre Welt von dem

*) Abgesehen von Aristoteles.

religiös-sittlich-mystischen christlich-zünftlerischen Phantasiemittelalter ableiteten. Ihr Ausgangspunkt war Gott und die göttlich-christliche Weltordnung.

Das Gewordene war den Romantikern alles göttlich; Recht, Autorität, Legitimität, welches höchstens im Sinne vergangener Zeiten geändert werden durfte. Hauptvertreter war Friedrich Julius Stahl. Die Theorie spielt heute bei allen zünftlerischen und reaktionären Bestrebungen eine große Rolle. Grundlage des Staates war die Unterwerfung unter die Autorität „von Gottes Gnaden".

Endlich steht als vierte Richtung die juristische Schule. Am hervorragendsten vertreten durch Laband. Sie durcharbeitet das geltende Recht wissenschaftlich auf formal-juristischer Grundlage. Dagegen lehnt sie ein Eingreifen in das sich bildende Recht, in alle Entwicklung als nicht zur Aufgabe der Rechtswissenschaft gehörig ab. Sie ist für die wissenschaftliche Politik daher nur eine — außerordentlich wichtige — Hülfswissenschaft. [4])

B. Wissenschaftliche Wahlrechtspolitik.

Mit keiner dieser Theorien läßt sich eine politische Wissenschaft errichten. Die Naturrechtler leiten ihre Lehre von Sätzen ab, welche sie als selbstverständliche Sätze (Axiome) annehmen, welche aber nichts weniger als Axiome sind, wie ihre Idee der Staatsentstehung, der Gleichheit der Menschen usf. Die anderen Schulen beschränken sich auf reale Verhältnisse, obwohl Wissenschaften doch auf Systemen von Gesetzen, also auf Abstraktionen beruhen.

Es soll hier nicht die wissenschaftliche Politik geschrieben, sondern nur ein Ausschnitt derselben skizziert werden: Das wissenschaftliche Wahlrecht.

Die Axiome und Definitionen, von denen wir ausgehen, sind folgende:

1. Konstitutionelle Monarchie ist ein Staat, dessen Oberhaupt durch Erbfolge berufen wird, der seinerseits in Ausübung seiner Macht durch ein Parlament eingeschränkt ist.
2. Parlament ist eine Vereinigung von Menschen, welche durch Geburt, Ernennung oder Wahl berufen sind, an der Staatsleitung teilzunehmen.
3. Wahl ist die Benennung eines Vertrauensmannes durch Andere.
4. Wahlhandlung ist das Verfahren, welches die Wahl herbeiführt.
5. Wählbarkeit ist die Eigenschaft als Vertrauensmann benannt werden zu können.

6. Stimmrecht ist die Eigenschaft Vertrauensleute benennen zu können. Stimmrechtsfähig, subjektiv wahlberechtigt im politischen Sinne ist, wer die materiellen Voraussetzungen des Stimmrechts in seiner Person erfüllt. Stimmberechtigt ist, wer auch die formellen Voraussetzungen (Eintragung in die Listen usf.) erfüllt hat.
7. Klasse ist die Zusammenfassung von Personen nach bestimmten Gesichtspunkten (Vermögen, Beruf, Bildung usf.).
8. Stand ist die Zusammenfassung von Interessengruppen (Städte, Großgrundbesitzer usf.).
9. Allgemein ist, was allen gemein, gemeinsam, allen eigen ist.
10. Gleich ist, was einer so hat wie der andere.
11. Geheim ist, was außer dem Urheber niemand weiß.
12. Direkt ist, was ohne Vermittlung, unmittelbar geschieht.

Aus diesen Sätzen ergeben sich eine Reihe Folgerungen. Zunächst der Begriff des Wahlrechtes. Wahlrecht ist das Recht der Wahl (dem Wortlaute nach) oder (siehe 3—6): Wahlrecht ist die Berechtigung jemand zum Vertrauensmann zu benennen, wobei Stimmrecht, Wählbarkeit und Wahlverfahren gesetzlich geregelt sind. Im konstitutionellen Staate nennen wir den Wählenden Wähler, den Vertrauensmann Abgeordneten (Deputierten), die Versammlung der Vertrauensleute Parlament (Volksvertretung).

Das Wahlverfahren kann auf verschiedener Grundlage beruhen: es kann z. B. als Wähler nur zugelassen werden, wer einer bestimmten Klasse oder einem bestimmten Stande angehört, dann haben wir ein aktives Klassen- und Ständewahlrecht; oder Stimmrecht und Wählbarkeit sind von der Zugehörigkeit zu bestimmten Ständen oder Klassen abhängig, in diesem Falle können wir von Klassen- und Ständewahlrecht schlechthin sprechen. Es ist hier für die Theorie vom Wahlrecht schon ein Stück Boden gewonnen; sehen wir doch (unten Bayern 1818), daß ein Ständewahlrecht möglich ist, auch wenn das Land eine konstitutionelle Verfassung hat.

Es sind also eine Reihe Kombinationen möglich bezüglich der Stimmberechtigung und der Wählbarkeit. Grundlegende Typen bilden hier die Ständewahl (unten Bayern 1818), die Klassenwahl (Preuß. Dreiklassenwahlrecht, Mehrstimmwahlrecht), die allgemeine Wahl (Reichstag und jetziger bayerischer Landtag).

Auch das Wahlverfahren kann verschiedene Gestaltungen hervorbringen: Das Wahlrecht ist je nach dem Verfahren geheim oder öffentlich, direkt oder mittelbar, gleich oder ungleich.

C. Die zu lösende Aufgabe.

Welches System oder welche Kombination angewandt ist, läßt sich nur durch ein Studium des Gesetzes entscheiden. Ueber die Einführung entscheiden gewöhnlich politische Interessen. Maßgebend ist bei diesen lediglich die Wirkung. Hier haben wir es zu tun lediglich mit der Erkenntnis. Wir betrachten die einzelnen Wahlgesetze isoliert für sich, als gäbe es keine widerstrebenden Interessen an denselben. Und lediglich auf diese Weise können Fortschritte auf dem Gebiete der wissenschaftlichen Politik gemacht werden.

Zwei Aufgaben haben wir bereits für unsere Arbeit gewonnen: Die Darstellung der einzelnen Gesetze im Laband'schen Sinne*) und zweitens deren Klassifikation nach den obenaufgezählten Gesichtspunkten. Es ist aber noch eine dritte Aufgabe zu lösen, nämlich die Vergleichung der verschiedenen Gesetze untereinander. Denn mit Recht sagt Volkmann[5]: „Dem reinen Denken fehlt leicht der Maßstab des Wertes, welcher in dem Verhalten zur äußeren Wirklichkeit liegt. Reines Denken, an welches wir einen tieferen inneren Wertmesser nicht anlegen können, wie er z. B. durch eine äußere Wirklichkeit verbürgt wird, für welches wir vielleicht nur künstlich einen Wertmesser schaffen, das ist Spiel oder ein Sport."

Hiebei sind zwei Wege denkbar: ein formaler und ein — sagen wir, lebendiger. Die formale Vergleichung kann bestehen in einer sorgfältigen Nebeneinanderstellung aller Einzelheiten nach formellen Gesichtspunkten, z. B. über den Begriff des Wohnsitzes; einer solchen Arbeit dürfte ein Wert nicht beizumessen sein. Eine formale Vergleichung der Ergebnisse ferner unserer zweiten Aufgabe ergibt sich von selbst. Der zweite Weg ist schwieriger; er betritt auch teilweise ein anderes Gebiet, das der politischen und wirtschaftlichen Geschichte. Es soll nämlich versucht werden, zu zeigen, daß die verschiedenen bayerischen Wahlgesetze nicht sinnlos abgewechselt haben, sondern die notwendige Folge der Aenderungen der geistigen, wirtschaftlichen, politischen Verhältnisse Bayerns waren. Selbstverständlich — soll nicht eine bayerische Geschichte geschrieben werden — kann es sich hierbei lediglich um kurze Hinweise auf die ja allgemein bekannten Tatsachen handeln.

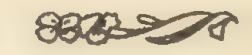
Eine Vergleichung setzt nun immer etwas Vergleichbares voraus. Wollen wir daher die vier (fünf) bayerischen Wahlgesetze miteinander vergleichen, so müssen wir entweder eines dieser

*) Den bloßen „Lesern" wird geraten, diesen (II.) Teil zu überschlagen.

Gesetze nehmen und an ihm alle anderen messen, oder ein weiteres (vorhandenes oder gedachtes) Wahlgesetz zu diesem Zwecke heranziehen. Aus Gründen der leichteren Uebersicht wird es sich empfehlen, ein ideelles Wahlrecht zu nehmen, und zwar das aus dem Naturrecht stammende, viel gebrauchte und wissenschaftlich wenig durchgearbeitete allgemeine, gleiche, geheime, direkte Wahlrecht.

Einige allgemeine diesbezügliche Bemerkungen sind aus Gründen der leichteren Lesbarkeit im Kapitel D des III. Teiles und später vorgetragen.

Zu betonen ist nur noch einmal der Unterschied von juristischen und politischen Rechten. Ein subjektives Wahlrecht gibt es juristisch nicht, da es keine Rechtsmittel zur Geltendmachung gibt, trotzdem können wir politisch von einer Wahlberechtigung sprechen. Ebenso ist juristisch eine Wahl allgemein, wenn keine juristisch Bevorrechtigten vorgesehen sind, wie dies bei dem Mehrstimmrecht der Fall ist; trotzdem kann das Wahlrecht der einzelnen Wähler politisch ungleich sein, d. h. die Stimme des Einen weniger Gewicht haben, als die des andern (siehe bei 1848). Vergleiche hiezu die grundliegenden Ausführungen von Laband in seinem Staatsrecht des deutschen Reiches § 34.



II. Teil.

Das Wahlverfahren der einzelnen bayerischen Landtagswahlgesetze.

A. Das Wahlrecht der Konstitution von 1808.[1])

Das Wahlrecht trat zwar nie in Praxis, muß jedoch als erster Versuch, in Bayern eine Volksvertretung einzuführen, erwähnt werden. Stimmberechtigt zur Nationalrepräsentation, wie man den Landtag im Anschluß an die französischen Vorbilder nannte, waren die Mitglieder der Kreisversammlung. Diese wurden vom König im Verhältnisse von 1 zu 1000 Einwohnern aus den 400 reichsten Grundbesitzern, Fabrikanten und Gewerbetreibenden des betreffenden Regierungskreises ernannt. Wählbar waren die 200 reichsten Kreisbewohner. Zu wählen waren in jedem Kreise 7, im ganzen demnach 105 Abgeordnete. Es war nur eine Kammer vorgesehen.

B. Das Wahlrecht der Verfassungsurkunde von 1818.[2])

Das Wahlrecht der Verfassungsurkunde ist nicht nach einem einheitlichen Grundsatze aufgebaut und daher sehr schwierig darzustellen. Man wollte möglichst viel „Untertanen" das Wahlrecht gewähren, doch Konservative ausschließlich aus der Urne kommen sehen. Wo daher größere Massen wahlberechtigt waren, fanden indirekte Wahlen statt, d. h. bei den Geistlichen, den nicht unmittelbaren Städten, den Grundeigentümern ohne gutsherrliche Gerichtsbarkeit.

I.

Das Stimmrecht hing von einer Reihe allgemeiner und besonderer Voraussetzungen ab.

Allgemeine Bedingungen waren:

1) Männliches Geschlecht,
2) Wohnort oder Besitz besteuerten Grundes, Gewerbes oder Amtes in dem Wahlbezirke,
3) Unbestechlichkeit in Wahlgängen (aktive wie passive Bestechung zog den dauernden Verlust der Wahlfähigkeit nach sich),[4])
4) Besitz des aktiven Staatsbürgerrechtes,[5])

Dieses setzte voraus:

a) gesetzliche Volljährigkeit,
b) Besitz besteuerten Grundes, Gewerbes, Rechtes, Rente oder Eintritt in ein öffentliches Staatsamt,
c) Indigenat, und für Einwanderer
d) sechsjährige Ansässigkeit in Bayern seit Aufgabe der früheren Staatsangehörigkeit,

5) das vollendete 25. Lebensjahr. [3])

Allgemeine Bedingungen für alle Wähler der Abgeordneten (das waren siehe unten — die Wähler der Klassen A und E — der Städte München, Augsburg, Nürnberg und die Wahlmänner der übrigen Klassen) waren außerdem:

6) Ableistung des Eides auf die Verfassung — soweit noch nicht erfolgt,[7])

7) Ableistung des Wählereides[7]) und

8) Vollendung des 30. Lebensjahres.[3])

Die Abstimmung erfolgte nach sogenannten Klassen, nämlich [8])

A: Der Klasse der adeligen Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit,
B: Der katholischen und protestantischen Geistlichen,
C: Der Städte und Märkte, welche von mehr als 500 Fabewohnt waren,[9])
D: Der Grundbesitzer ohne gutsherrliche Gerichtsbarkeit,
E: Der Universitätsprofessoren.

Außerdem mußten die Stimmberechtigten noch verschiedene Bedingungen erfüllen je nach der Klasse, der sie angehörten.[10])

In Klasse A war gefordert der Besitz des Adels und einer gutsherrlichen Gerichtsbarkeit(die Wahlberechtigten konnten sich auch bei Verkauf der Gerichtsbarkeit an den König das Wahlrecht vorbehalten).[11]) Stimmberechtigt in Klasse B waren nur die in Klasse B Wählbaren (siehe unten). In Klasse C: Das Stimmrecht konnten nur die „verfassungsmäßig erwählten Magistrate und Gemeinde-Bevollmächtigten" ausüben. Die Stimmführer von München, Nürnberg, Augsburg, welche Stadtbehörden ihre Abgeordneten direkt wählten, und die Wahlmänner der übrigen Städte mußten zu Abgeordneten wählbar sein (s. u.). In Klasse D: Die Wahl der Gutsbesitzer ohne grundherrliche Gerichtsbarkeit erfolgte in der Weise, daß zunächst die Landgemeindeausschüsse Urwähler, sog. Bevollmächtigte, bestimmten; diese Bevollmächtigten mußten 25 Jahre alt sein und wenigstens 3 Gulden Grundsteuer zahlen. Die von diesem zu ernennenden Wahlmänner mußten auch zu Abgeordneten wählbar sein. [12]) E: Stimmrecht hatten alle ordentlichen und außerordentlichen Professoren. [2])

Stimmberechtigt war jedermann in dem Wahlbezirk, in welchem er die Bedingungen seiner Klasse erfüllte. Erfüllte jemand die Wahlbedingungen für zwei Klassen oder in derselben Klasse in mehreren Bezirken, so hatte er ebenso oft Stimmrecht. Siehe auch **X. Ed.** 17 und die Ausnahme **X. Ed.** 14.

II.

Die Regierung hatte so unübersichtliche Bestimmungen getroffen, als Schutzmaßregeln gegen revolutionäre, „schlechte Wähler“ *). Dieses Bestreben fand seine Ergänzung in den Zäunen, welche schlechte Abgeordnete abhalten sollten. Heute ringt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß das Vertrauen der Wähler die beste Gewähr der Würdigkeit des Gewählten ist; die Verfassungsurkunde dagegen stellt eine Reihe Regeln auf, deren Erfüllung die Würdigkeit gewählt zu werden, beweisen soll. Der Abgeordnete mußte

1—4) die Bedingungen der Stimmberechtigten erfüllen,[13])

5) er mußte ferner 30 Jahre alt sein,

6) ein Vermögen haben, welches

a) in seinem freien Genusse stand,

b) im Wahlbezirk oder Wahlort versteuert und

c) groß genug war, um seinen unabhängigen Unterhalt zu sichern.[14]) (In Klasse **C** und **D** waren hiefür bestimmte Steuersätze vorgeschrieben.)

7) Der Abgeordnete mußte selbständig sein.

8) Er mußte strafrechtlich gänzlich unbescholten sein. Dies drückt die Verfassung mit den Worten aus, daß „er niemals auch nur einer Spezialuntersuchung wegen Verbrechen oder Vergehen unterlegen hat, wovon er nicht gänzlich freigesprochen worden ist.“

9) Die Abgeordneten mußten katholisch, protestantisch oder reformiert sein.

Ferner waren in einzelnen Klassen noch besondere Bestimmungen getroffen, nämlich[15])

in Klasse **B** die wirkliche, selbständige, persönliche Ausübung einer Pfarrei, mit Ausschluß der ständigen, wie unständigen Vicariate und Expposituren,

*) Für die Unbeholfenheit der Zeit ist der Streit lehrreich, der über die Auslegung der Worte von **Ed** 18 „aller ordentlichen und außerordentlichen“ Lehrer entstand. S. Schunk S. 140 Anm. 2.

in Klasse **C** die Ansässigkeit mit freieigenem Grundvermögen oder einem bürgerlichen Gewerbe seit drei Jahren,

in Klasse **D** die Ansässigkeit auf freieigenem oder erblich nutzbarem Grunde seit 3 Jahren,

endlich in Klasse **E** die Eigenschaft eines ordentlichen dekredierten Lehrers an der Universität.

Die Wahlfähigkeit war ferner beschränkt auf die Wahlklasse, in welcher obige Bedingungen erfüllt wurden, und auf die Wahlbezirke, in welchen die Steuer bezahlt, das Amt ausgeübt wurde.

Sämtliche Beamte bedurften, auch wenn sie in Pension gegangen waren, oder auf Amt und Titel verzichtet hatten, der Erlaubnis des Königs zum Eintritt in die Kammer, die gutsherrlichen Beamten der Zustimmung ihres Gutsherren.[16])

Vor dem Eintritt in die Kammer hatte jedes Mitglied den in § 25 des **VII.** Titels der Verfassungskunde normierten Eid abzulegen.

III.

Wer zum Bevollmächtigten, Wahlmann oder Abgeordneten gewählt war, mußte das Amt annehmen.*)

Ein selbständiges Erlöschen des Amtes fand nicht statt, die betreffende Behörde[17]) mußte das Erlöschen feststellen:

1) bei Tod des Gewählten
2) mit Ablauf der Wahlperiode,
3) bei Auflösung der ganzen Kammer,
4) bei Verlust der Wählbarkeit überhaupt oder in der betreffenden Klasse oder in dem betreffenden Wahlbezirke.
Das Abgeordnetenmandat erlosch ferner:[18])
5) durch Ungültigkeitserklärung der Wahl,
6) mit Eintritt in die Kammer der Reichsräte,**)
7) bei freiwilligem Austritt aus der Kammer. Ein solcher Austritt konnte nur mit deren Zustimmung erfolgen; die Erlaubnis konnte nur unter besonderen gesetzlich genau festgelegten Voraussetzungen erteilt werden, z. B. bei Vorliegen von „Krankheit, welche das Individuum auf längere

---

*) Sogar für den Fall der Doppelwahl waren Vorschriften erlassen.

) Zweifelhaft, die Verf.-U. spricht dies nur für die Klasse **A aus (**VI** 7) die Kommentatoren äußern sich nicht; vgl. Vh. d. K. d. Abg. 1827/28 Bd. **I** 230, 375.

Zeit zu allen Geschäften unfähig macht, und durch ärztliche Zeugnisse belegt wird."*)

8) nach § 21 des **II.** Abschnittes der **X.** Verfassungsbeilage, wenn ein Abgeordneter „sich selbst persönlicher Ausfälle gegen den Regenten, die Kgl. Familie oder die einzelnen Mitglieder der Kammer erlauben, oder Anträge gegen die allgemeine Staatsverfassung zu stellen unternehmen und ungeachtet der von dem Präsidenten gemachten Erinnerung hiemit fortfahren sollte." Die Kammer hatte in einer besonderen Sitzung zu entscheiden, ob der Attentäter „zum bloßen Widerruf, oder zum zeitlichen oder gänzlichen Ausschluß aus der Kammer zu verurteilen sei."[19])

9) bei andauerndem Fehlen ohne Urlaub.[20])

IV.

Die Wahl begann damit, daß die Familien im Lande gezählt wurden. Die Staatsregierung teilte diese Zahl durch 7000.**)

Von der so gewonnenen Zahl erhielt die Hälfte die Klasse **D**, ein Viertel die Klasse **C**, je ein Achtteil die Klassen **A** und **B**. Von dem Achtteil, welches auf die Geistlichkeit fiel, wurden $^2/_3$ der katholischen, $^1/_3$ der protestantischen Geistlichkeit zugewiesen. In einer weiteren Berechnung wurde nun die Zahl der Mandate jeder Klasse auf die einzelnen Wahlbezirke verteilt; eine genaue Aufzählung des Vorganges ist wohl entbehrlich.[21]) Wahlbezirke waren im allgemeinen die Regierungskreise, nur für die protestantischen Geistlichen bestand eine Ausnahme. Außerdem bildeten die 3 Universitäten je einen Wahlkreis für sich; diese 3 Sitze waren in der Mandatzahl, welche sich durch die Teilung der Familien des Landes mit 7000 ergaben nicht inbegriffen. (Eine Tabelle der ersten Wahlkreis-Einteilung findet sich im Anhang.)

Der Grundgedanke bei Feststellung des Wahlverfahrens war gleichfalls: das Schaffen von Kautelen gegen „unsichere Wahlen." Sicher war oder schien der Reiche, der Gebildete, der Adelige, daher hatten das direkte Wahlrecht die adeligen Großgrundbesitzer (Klasse **A**) und die Universitätsprofessoren. Die übrigen Klassen hatten die indirekte Wahl. Die Geistlichen wählten Wahlmänner, diese die Abgeordneten. Bei den Klassen **C** und **D** wählten die durch ein stark plutokratisches Verfahren erlesenen Gemeindebehörden: und zwar wählten diese

---

*) Als Krankheit sah die Kammer auch das Alter an (Vh. 1825 Bd. I S. 75).

) **VI 8 zunächst **lex imperfecta** (s. u.).

Gemeindebehörden in den 3 Munizipalstädten München, Nürnberg, Augsburg die Abgeordneten; in den übrigen Städten über 500 Familien wählten die Gemeindebehörden erst Wahlmänner und diese die Abgeordneten, und gar in den Landgemeinden (Klasse D) wählten die Gemeindebehörden Urwähler, diese Wahlmänner, diese Abgeordnete.

Dabei war das Verfahren auch nicht angetan, den unübersichtlichen Wahlapparat zu vereinfachen. Wir schildern die Wahl in Klasse A des Jahres 1818, also ein verhältnismäßig einfaches Verfahren.[22]) Am 30. November dieses Jahres schrieb die Kgl. Staatsregierung die Wahl aus. In dem Ausschreiben war zu lesen, daß Bayern von 789101 Familien bewohnt sei, daher im Verhältnis 1 : 7000 112 Abgeordnete (und 3 Universitätsgesandte) zu wählen seien; hievon träfen auf die 945 adeligen Gutsbesitzer $^1/_8$ = 14 Abgeordnete und auf die 227 Grundbesitzer mit Gutsgerichtsbarkeit im Isarkreis demzufolge 3 Mandate. Sodann teilte die Kreisregierung jedem adeligen Großgrundbesitzer des Isarkreises in besonderem Schreiben gegen Empfangsschein die Namen seiner 226 Klassengenossen mit, nebst Wahlanleitung und Bestimmung eines Wahlendtermines. In dieser Zeit sandten diejenigen Stimmberechtigten, welche ihr Wahlrecht auszuüben geneigt waren an den Regierungs-Präsidenten einen mit eigenhändiger Unterschrift und Motto versehenen Wahlzettel, sowie den Huldigungs- und den Wählereid ein. Der Präsident schrieb sodann einen „Tag zur Eröffnung der Wahlstimmen" aus und berief hiezu die „nächstgelegenen fünf Mitglieder der Klasse." An diesem Tage erscheint er mit den beiden Regierungsdirektoren und einem Regierungssekretär und verliest öffentlich die Wahlzettel mit Motto, jedoch ohne die Namen der Wähler. Nach Verlesung läßt er die Namen der Kandidaten feststellen nebst der auf jeden gefallenen Stimmenzahl, verkündet, daß die drei Kandidaten, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen, gewählt, und die Andern nach der Reihenfolge der Stimmen Ersatzmänner sind. Haben sich irgendwelche Stimmengleichheiten ergeben, so ersucht er die anwesenden Herren der Adelsklasse mit Großgrundbesitz und gutsherrlicher Gerichtsbarkeit die Ballotage vornehmen zu wollen, und dies nach der Vorschrift der Verfassung durch schwarze und weiße Kugeln. Nachdem nunmehr die Gewählten und die Ersatzmänner festgestellt waren, wurde das Protokoll von sämtlichen Anwesenden, außer den etwa Erwählten, unterschrieben. Der Regierungspräsident ließ alsdann säuberliche Abschriften des Protokolls anfertigen und jedem einzelnen Wahlberechtigten zusenden.

In ähnlicher Weise fanden auch die Wahlen der anderen Klassen statt. Jedoch war die persönliche Abgabe der Stimm-

zettel erfordert. Die Leitung der ersten Wahlgänge hatten die Dekane, Stadt-, Herrschafts- Landrichter, die Leitung der letzten Wahlhandlung die Regierungspräsidenten und die Universitätsrektoren. Alle Stimmzettel mußten unterschrieben sein,[22a]) jedoch durfte die Unterschrift nicht verlesen werden.

Das Ergebnis der Wahl aller Klassen war das erste Mal am 25. Dezember 1818, also nach fast 4 Wochen der Staatsregierung bekannt.[23])

V.

Durch besonderes Schreiben wurden die Gewählten zur „Verhandlung" berufen. (Erstmals 23. Januar 1819[24]). „Am Tage der Ankunft an dem bestimmten Orte der Versammlung — stets München — hatte sich jedes zur Versammlung einberufene Mitglied bey den geeigneten Behörden persönlich zu melden," die „geeignete Behörde", die „Einweisungskommission", bestand für den ersten Fall der Zusammenberufung einer gewählten Kammer aus einer eigens ernannten Kgl. Kommission; in späteren Sessionen der gleichen Sitzungsperiode aber aus dem „Präsidenten und Sekretäre der letzten Versammlung."[25]) Die Einweisungskommission nahm eine Vorprüfung der Mandate vor, ließ bei Anwesenheit von wenigstens $^2/_3$ der Abgeordneten zwei Sekretäre und eine Liste von sechs Mitgliedern wählen, aus welcher Liste der König den ersten und zweiten Präsidenten für die Dauer der Sitzung ernannte. Nach Bekanntgabe der Kgl. Ernennung der Präsidenten schloß die Kommission ihre Tätigkeit.[26])

Hierauf konstituierte sich die Versammlung, loste die Plätze für die einzelnen Abgeordneten aus, welche diese einhalten mußten, berief die unentschuldigt fehlenden Mitglieder ein und zeigte ihre Konstituierung dem König durch eine Abordnung, der Reichsratskammer durch ein Schemaschreiben an.[27])

Sobald auch die Reichsratskammer angezeigt hatte, daß sie sich konstituieren könne, eröffnete der König an einem vorherbestimmten Tage die „ständische Versammlung". Hierbei nahm er den anwesenden Mitgliedern den Verfassungseid ab. Die später eintretenden Mitglieder leisteten den Eid in die Hand des Präsidenten.[28])

Diese Bestimmungen haben eine teilweise Aenderung erfahren durch die Gesetze, den Geschäftsgang des Landtages betr. vom 25. Juli 1850 und 19. Januar 1872.

C. Ausbau des Wahlrechtes der Verfassungsurkunde.

Die drei auf den Erlaß der Verfassung folgenden Jahrzehnte brachten einige kleinere Gesetze behufs Durchführung der Wahlen; an dem Charakter des Ganzen änderten sie jedoch nichts, so daß eine bloße Aufzählung der erlassenen Gesetze genügt.

Die Geschäftsordnung wurde durch das Geschäftsganggesetz vom 2. September 1831 genauer geregelt. Hierbei wurde auch ein Ausschließungsrecht von seiten der Kammer gegen Mitglieder, welche trotz mehrmaliger Ladung ausblieben, festgesetzt.*)

Mit Gesetz vom 1. Juli 1834 wurde die Wählbarkeit von griechischen Katholiken bestimmt.

Eine sogenannte „Zwischenwahl" sah das Gesetz vom 18. Jänner 1843 vor für den Fall, daß ein Mandat erlosch, ohne daß ein Ersatzmann vorhanden war.

Der Landtagsabschied vom 25. August gleichen Jahres regelte den Wahlzensus der Landeigentümer ohne gutsherrliche Gerichtsbarkeit.

Das Gesetz vom 15. April 1848 sollte dem Rheinkreis Ersatz für die fehlenden Großgrundbesitzer mit Gutsgerichtsbarkeit gewähren. Es trat nicht mehr in Wirksamkeit.

Endlich ist als einzige Aenderung das Gesetz vom 23. Mai 1846, den § 44 **lit. C** im I. Teil der 10. Verfassungsbeilage betreffend, zu erwähnen. Dieses Gesetz begrenzte einerseits den Begriff des „Beamten" und gab anderseits Beamten die Möglichkeit, auch ohne Kgl. Bewilligung in die Kammer eintreten zu können, wenn sie auf Rang und Ruhegehalt verzichteten. Veranlaßt war dieses Gesetz hauptsächlich durch die Flut von Petitionen, welche an den König gelangt waren, weil er den Abgeordneten Hornthal und Rudhart den Eintritt in die Kammer verweigert hatte, trotzdem sie auf ihre Pension Verzicht leisten wollten.

D. Das Gesetz, die Wahl der Landtagsabgeordneten betr. vom 10 Juni 1848.

Als IV. Beilage zum Abschied für die Stände-Versammlung brachte das Gesetzblatt für das Königreich Bayern Nr. 11, ausgegeben zu München, den 11. Juni 1848 das Gesetz, die Wahl der Landtags-Abgeordneten betr.

Die Aenderung war eine grundlegende.

I.

Das Stimmrecht war nunmehr für alle überhaupt Wahlberechtigten gleichheitlich geregelt.

Es war im ersten Wahlgang (Urwahl) abhängig: [29])

a) von männlichem Geschlecht;

---

*) Die Kammern bekamen das Recht, Zusatz-Geschäftsordnungen zu erlassen, jedoch war diese Erlaubnis mit der klassischen Klausel versehen: „Diese sonach verfaßten Reglements sind jedesmal der Staatsregierung vorzulegen, damit diese sich überzeugen kann, daß gedachter Bedingung (Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen) gehörig nachgekommen worden ist." § 18.

b1) vom Besitz des Staatsbürgerrechtes nach § 3 Tit. IV. der Verf. U., welches bedingt war

durch α) Indigenat, β) gesetzliche Volljährigkeit γ) Ansäßigkeit im Königreich γα) entweder durch den Besitz bestimmter Gründe, Renten oder Rechte oder γβ) durch die Ausübung bestimmter Gewerbe oder γγ) durch den Eintritt in ein öffentliches Amt oder

b2) von Staatsangehörigkeit mit Erreichung der Volljährigkeit;

c) von der Entrichtung einer direkten Steuer.

Der Urwähler durfte

d) nie wegen Verbrechen oder eines Vergehens der Fälschung, des Betrugs, des Diebstahls oder der Unterschlagung verurteilt sein, auch nie in Wahlangelegenheiten bestochen haben oder sich haben bestechen lassen.**)

Die Ausübung der Wahl war:

e) an den Bezirk gebunden, wo der Urwähler nach seiner vor der Wahl abzugebenden Erklärung sein Domizil hatte oder mit Grundbesitz ansässig war.

II.

Wählbar als Wahlmann war jeder Urwähler, welcher die Bedingungen zu a, b 1, c, d erfüllte, „in dem Urwahl- oder Gemeindebezirk seines Wohnsitzes oder wo er mit Grundbesitz ansässig war.“ [30])

Wählbar als Abgeordneter war jeder Urwähler nach vollendetem 30. Lebensjahre, und zwar in ganz Bayern ohne jede Rücksicht auf den Wohnsitz; soferne kein Ausschließungsgrund (s. o. I d) vorlag; auch bedurften öffentliche Beamte keiner Erlaubnis mehr zum Eintritt in die Kammer, doch konnte Offizieren und Militärbeamten „wenn außerordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegenstanden“, der Urlaub (aber nicht der Eintritt in die Kammer überhaupt) verweigert werden. Gutsherrliche Beamte brauchten keinen Erlaubnisschein ihrer Arbeitgeber vorweisen. Gewählt konnten auch Männer werden, welche nicht den christlichen Konfessionen angehörten.

III.

Die Annahme des Amtes eines Wahlmannes war Pflicht. Die Ausübung erfolgte für die ganze Dauer des Landtages — Erlöschen der Wählbarkeit ausgenommen.*)

Dagegen konnte der zum Abgeordneten Erkorene die Wahl ablehnen, auch bei Doppelwahl sich für einen beliebigen Wahlkreis erklären.

*) So wohl mit Recht Pözl.

**) Die Zahl der hiedurch betroffenen hat v. Mayr auf 70000=12 v. H. der Wahlberechtigten geschätzt (z. d. K. B. Stat. Bureaus 1869).

Außerdem konnte jeder Abgeordnete mit Zustimmung der Kammer jederzeit aus derselben austreten; die Kammer konnte ihre Zustimmung nach Belieben geben oder verweigern.[32])

Einer neuen Wahl hatte sich jeder Abgeordnete zu unterziehen, welcher ein Staatsamt, eine Beförderung oder eine Hofcharge annahm. Diese neue Wahl war eigentlich nur eine Vertrauensmänneranfrage, denn sie vollzog sich in der Weise, daß die Vertrauensmänner zusammengerufen wurden; nur bei Abstimmung gegen den Ausgezeichneten verlor dieser seinen Sitz in der Kammer, den er bis zur Abstimmung inne hatte.

Im übrigen entsprachen die Bestimmungen über das Erlöschen des Mandates denen von 1818.

IV.

Auch die Wahlhandlung war wesentlich vereinfacht. Sie begann entsprechend den Bestimmungen der Verfassungsurkunde mit der Feststellung der Zahl der zu Wählenden. Zu wählen war je ein Abgeordneter auf 31 500 Seelen der Gesamtbevölkerung des Königreichs.[33]) *) Die hienach sich ergebende Zahl von Abgeordneten wurde in gleichem Verhältnisse durch die Staatsregierung auf die einzelnen Kreise verteilt.[34]) Die Kreise teilte das K. Staatsministerium des Innern nach Belieben in 4—6 Wahlbezirke und bestimmte die von diesen zu wählende Zahl von Abgeordneten.[35]) Die Bezirke zur Ernennung der Wahlmänner bildeten die Distriktspolizeibehörden (in der Pfalz die Landkommissariate). Die Bildung der Wahlmännerbezirke erfolgte in der Art, daß „jeder Urwahlbezirk in der Regel (!!) nur 2000 Seelen umfaßt, jedoch mit möglichster (!) Beachtung der Grenzen der politischen Gemeinden" usf. Dieser Spielraum war deswegen von Bedeutung, weil auf je 500 Seelen ein Wahlmann traf und infolge der Abrundung die Zahl der Wahlmänner verschoben werden konnte, ein Moment, welches bei der d a m a l i g e n p o l i t i s c h e n E h r l i c h k e i t noch keine Rolle spielte, sich aber später bemerklich machte.[36])

Die Wahltage bestimmte die Regierung (Art. 15) und zwar bei allgemeinen Wahlen für das ganze Königreich an einem Tage. Die ersten Wahlen nach dem neuen Gesetz waren am 23. November 1848 für den 7. Dezember ausgeschrieben, das Ergebnis lag am 16. Dezember der Regierung vor.

Die technische Leitung beider Wahlgänge lag in den Händen königlicher Wahlkommissäre; die Entscheidungen traf jedoch ein siebenköpfiger, von den Wählern ernannter Ausschuß, in welchem

---

*) D. w. 7000 Familien zu 4½ Köpfen.

der Kommissär keine Stimme hatte.[37]) Der Wahlausschuß entschied über alle Reklamationen **auf der** Stelle in erster und letzter Instanz, ebenso über Gültigkeit und Ungültigkeit der Stimmzettel, sowie über die Legitimation der Wähler.[38])*)

Die Wahlen erfolgten durchweg nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur gültigen Wahl der Abgeordneten war die Anwesenheit von zwei Dritteln der Wahlmänner nötig.[39])

E. Die nächsten 33 Jahre.

Von 1848 bis 1881 fanden keine direkten Aenderungen des Landtagswahlgesetzes statt. Einigen Einfluß übten verschiedene Gesetze aus, welche hier kurz aufgezählt seien.

Ein Einkommensteuergesetz ersetzte am 4. Juni 1848, also noch bevor nach dem neuen Wahlgesetz gewählt worden war, die bisherigen Steuergesetze (insbesondere das Edikt über das Familienschutzgeld und, für die Pfalz, das Gesetz über die Personal- und Mobiliarsteuer vom 3. Nivose VIII). Die vorgesehenen Steuerbefreiungen bedeuteten für viele den Verlust des Wahlrechtes, da eine Verordnung, welche dieser Ausschließung abhelfen sollte, nicht beachtet wurde.

Das Geschäftsgang-Gesetz vom 25. Juli 1850 überließ Kontrolle der Wahlberechtigung und verschiedenes andere dem Landtage. Gleichfalls unwesentliche Aenderungen brachte das Geschäftsgang-Gesetz vom 19. Januar 1872.

Artikel 9 des Landrat-Gesetzes vom 28. Mai 1852 sprach die Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Zugehörigkeit zu Landtag und Landrat aus.

Artikel 5, letzter Nebensatz, erfuhr eine Abschwächung durch das Gesetz vom 10. Juli 1861.

Auch einige Gesetze des deutschen Reiches änderten seit 1871 das Wahlgesetz. So der § 49 des Reichsmilitär-Gesetzes vom 2. Mai 1874 und die §§ 23, 32, 57, 76, 81 uff. des Reichsstrafgesetzbuches vom 5. Mai 1871,**) nebst Art. 46 Bayer. E.-G. zum St. G. B.

F. Versuche die direkte Wahl einzuführen. Die Novelle von 1881.

Am 16. November 1867 sanktionierte König Ludwig II. das Gesetz, die Wahl der bayerischen Abgeordneten zum deutschen

---

*) Wählerlisten wurden nach dem Gesetze von 1848 nicht hergestellt.

**) Das Reichsgesetz über die Gleichheit der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung vom 3. Juli 1869 entsprach dem Art. 8 des Wahlgesetzes.

Zollparlament betreffend. Die Wahlen erfolgten direkt und geheim.[40])

Dies gab den Anstoß zur Interpellation Jörg: ob die Regierung gesonnen sei, noch in der stattfindenden Session (1867) einen Gesetzentwurf einzubringen, welcher die Grundsätze des Zollparlaments-Wahlrechtes auf das bayerische Landtagswahlrecht übertrage; da zwei auf ganz verschiedenen Prinzipien beruhende Wahlgesetze nicht gleichzeitig mit verfassungsmäßiger Wirksamkeit im Lande bestehen könnten, da vielmehr das System des bayerischen Wahlgesetzes von 1848, welches zweifellos den überwundenen Standpunkt bezeichne, dem neuen Wahlsystem weichen müsse.

Damit war der erste Schuß zu dem fast 40jährigen Kriege gefallen, der Bayern das direkte Wahlrecht bringen sollte und am 9. April 1906 brachte.

Die Regierung erklärte, einen solchen Entwurf nicht einbringen zu wollen.

Der Abgeordnete Jörg brachte hierauf selbst einen Entwurf zur Vorlage. Der Entwurf wurde beraten;*) ein Beschluß kam jedoch nicht zustande.

Die Thronrede vom 17. Januar 1870 sprach die Absicht der Regierung aus, einen zeitgemäßen Wahlgesetzentwurf vorzulegen: „Beseelt von dem Wunsche, daß die Wahl zum Landtag einen getreuen Ausdruck der im Volke lebenden Ueberzeugung biete, habe Ich Meine Regierung beauftragt, Ihnen den Entwurf eines Wahlgesetzes auf der Grundlage des direkten Wahlrechtes vorzulegen." Der Entwurf wurde am 21. April 1870 eingebracht. Er sah die Einführung des direkten Wahlrechtes vor, geheime Stimmabgabe, Bindung der Wahlkreiseinteilung nach der amtlich festgestellten Volkszählung vom 1. Dezember 1867 und Stichwahlen nach dem Muster des Zollparlaments-Wahlrechtes. Sämtliche Wahlkreise waren von möglichst gleicher Größe, „darin, daß einige Städte von industrieller oder kommerzieller Bedeutung besondere Wahlkreise bilden, ohne größer zu sein wie die anderen Wahlkreise, kann eine Rückkehr zur ständischen Gliederung gewiß nicht gefunden werden."[41]) Außer für München, Nürnberg, Augsburg waren nur einmännige Wahlkreise vorgesehen. Stimmberechtigt war jeder unbescholtene Bayer, der das 25. Lebensjahr zurückgelegt und dem Staate eine direkte Steuer entrichtet hatte. „Von der Leistung des Verfassungseides als Vorbedingung zur Ausübung des Stimmrechtes sah der Gesetzentwurf ab, weil dieser Eid zunächst nur für die im Titel X § 3 der Verfassungsurkunde

*) Der Abgeordnete Strauffenberg verlangte Proportionalwahl.

bezeichneten Staatsbürger bestimmt ist, und für die dem Wähler obliegenden Pflichten einen erschöpfenden, vollständigen Ausdruck nicht bildet",[41]) meinte die damalige Regierung.

Der Entwurf kam infolge des Krieges nicht zur Beratung, wurde am 9. Juli 1874 von der Regierung neu vorgelegt, jedoch zurückgezogen, da sich der Ausschuß über die Wahlkreiseinteilung nicht einigen konnte. Die Regierung erklärte in der Folge angesichts der Aussichtslosigkeit einer Einigung der Kammer keinen Entwurf mehr vorlegen zu wollen.*) In der Tat führten die Initiativanträge Jörg (1876) und Schels (1878)**) zu keinem Ergebnisse.

* *
*

Am 29. Januar 1831 unterbreitete die Regierung ein Gesetz als Notreformvorlage. „Zu wiederholten Malen — so begründete sie ihr Vorgehen [41]) ist seitens der Kgl. Staatsregierung anerkannt worden, daß die Anwendung des Gesetzes vom 4. Juni 1848 im Laufe der Jahre mehrfache Mängel und Lücken zutage treten ließ. Wie sehr dieses der Anlaß zur Anfechtung einzelner Wahlergebnisse werden könne, hat sich in der gegenwärtigen Wahlperiode gezeigt . . . . Das Schicksal dieser (bisherigen Reform-) Versuche ist bekannt; und es verbietet sich daher von selbst, noch einmal die gleichen, wenigstens zur Zeit völlig aussichtslosen, Wege zu betreten. Erreichbar möchte dagegen schon zur Zeit ein Gesetzeswerk sein, welches sich auf die Beseitigung der hauptsächlichsten Gebrechen richtet und hiedurch geeigenschaftet ist, künftigen Wahlen einen ruhigen Verlauf zu sichern und das Geschäft der Wahlprüfungen auf die naturgemäßen, einfachen Bahnen zurückzuführen."

Das auf Grund des Regierungsentwurfes entstandene Gesetz trat am 21. März 1881 in Kraft.

Da die Novelle das Gesetz von 1848 in vielen Punkten wesentlich umgestaltete, empfiehlt es sich, eine Darstellung der durch sie geschaffenen Lage und nicht nur eine Aufzählung der Aenderungen zu geben.

I.

Stimmberechtigt war: [42]).

a) positiv:

1. jeder Mann,

---

*) Interpellationen Jörg 1875 und Schels 1877.

**) Der Entwurf Schels sah von Einführung der direkten Wahl und Feststellung der Wahlkreiseinteilung ab.

2. sofern er die bayerische Staatsangehörigkeit besaß,*)
3. wenn er volljährig war,**)
4. in Bayern seit mindestens 6 Monaten eine direkte Staatssteuern entrichtete; ***)
(Die Bedingungen mußten schon bei Auslegung der Wählerliste erfüllt sein.) [4])
5. ferner in dem Auszug der gemeindlichen Wählerliste stand, welche dem Wahlausschuß vorlag und
6. den Wählereid geleistet hatte.

b) negativ:
7. nicht unter Kuratel oder gerichtlicher Verbeistandung sich befand,
8. nicht im gerichtlich erklärten Konkursverfahren befangen war,
9. zur Zeit der Urwahl und im Laufe des Jahres vor Auslegung der Wählerliste keine Armenunterstützung bezog,
10. nicht des Wahlrechtes durch strafrechtliches Urteil verlustig war,†)
11. nicht zum aktiven Heere gehörte****(
(7—10 bezeichneten Ausschließungsgründe, 11. ein Ruhen des Wahlrechtes.)
12. das Stimmrecht war geknüpft an den Wohnsitz.*****)

II.

Die Wählbarkeit als Wahlmann war bedingt durch die Erfüllung folgender Bedingungen:
1. und
2. ******) wie oben,
3. Zurücklegung des 25. Lebensjahres,
4. wie oben,
5. in der Wählerliste stand,
6. fällt aus (siehe Art. 23),
7.—10. wie oben,
11. fällt aus,

*) Nicht mehr Staatsbürgerrecht.

**) Gleichgültig ob durch Gesetz oder Kgl. Erklärung, siehe Verh. d. K. d. Reichsräte 1859/61 Beil. Bd. II S. 99, Prot. Bd. I S. 79, 508.

***) Ueber die Berechnung s. Müller, Anm. 2 zu Art. 5. Auf Wunsch der Kammer eingefügt.

****) Dagegen hatten Stimmrecht die Militärbeamten.

*****) Es genügte nicht mehr der mit vielen Streitfragen umgebene Begriff der Ansässigkeit mit Grundbesitz.

******) Nicht mehr Staatsbürgerrecht nötig.

†) Bestechung war kein Ausschließungsgrund mehr.

12. die Wählbarkeit war beschränkt auf den Wohnsitz im Urwahlbezirk oder in der Gemeinde, zu welcher dieser Bezirk gehörte.

Die Wählbarkeit zum Abgeordneten war an folgende Bedingungen geknüpft:

1., 2., 7.—10. wie bei den Stimmberechtigten,
3. zurückgelegtes 30. Lebensjahr,
4. Entrichtung einer direkten Staatssteuer, ohne Rücksicht darauf, wie lange sie entrichtet war,
5., 6., 11. und 12. entfällt.

III.

Die Pflicht zur Annahme des Wahlmann-Amtes sprach Artikel 13 ausdrücklich aus: eine Rücktrittsmöglichkeit war nicht vorgesehen. Die Beendigung des Amtes erfolgte selbständig bei Erlöschen der Wählbarkeit. Die Wähler hatten die Möglichkeit Ersatzwahlen zu verlangen.[43])

Das Abgeordneten-Mandat erlosch unter den gleichen Bedingungen wie früher, jedoch bedurfte der Gewählte nicht mehr der Zustimmung der Kammer zum freiwilligen Austritt; auch war bestimmt, daß ein Abgeordneter mit Annahme eines Staatsamtes, einer Beförderung oder einer Hofcharge sein Mandat verlor.[43])

IV.

Bezüglich des Wahlganges waren wesentliche Aenderungen getroffen worden. Vor allem war die Wahl nunmehr geheim. Sodann waren Wählerlisten wieder eingeführt, und zwar erfolgte die Einführung sogen. permanenter Listen (s. u.). Ersatzmänner wurden nicht mehr gewählt. Im Einzelnen ist folgendes hervorzuheben:

Alle Berechnungen für die Wahlkreiseinteilung erfolgten nicht mehr nach der jeweils letzten, sondern ausschließlich nach der Volkszählung vom 1. Dezember 1875. Auf Grund dieser Zahlen stellte die Staatsregierung die von jedem Regierungskreis zu wählende Zahl der Abgeordneten im Verhältnis von einem Abgeordneten auf 31 500 Seelen fest. (Die Summe dieser Abgeordneten ergab die Zahl der Abgeordneten des Landes; sie betrug 159.) Nach der gleichen Zählung und im selben Verhältnis grenzte die Regierung die einzelnen Wahlkreise ab; jeder Regierungsbezirk durfte höchstens zwei einmännige Wahlkreise enthalten, kein Wahlkreis mehr als 4 Abgeordnete wählen;*) die Grenzen der Amtsgerichte oder der Distriktsgemeinden waren streng einzuhalten, ebenso die räumliche Abrundung der Wahlkreise. Eine Mindestseelenzahl war für die Einteilung vorgesehen.[44])

---

*) Eine Ausnahme bildete München.

Die Herstellung der Urwahlbezirke war Sache der Distriktsverwaltungsbehörden.[45]) Auch hier war die Bevölkerung vom 1. Dezember 1875 maßgebend. Ein Urwahlbezirk sollte 3—7 Wahlmänner ernennen, auf jeden Wahlmann 500 Seelen treffen, ein Urwahlbezirk konnte infolgedessen zwischen 1251 und 3750 Seelen umschließen. Beachtung der gegebenen Einteilungen und der räumlichen Abrundung war vorgeschrieben.

Jede Gemeinde hatte eine Wählerliste. Diese wurde alle Halbjahre berichtigt. Nur bei Aenderung des Wohnsitzes konnten auch außerhalb der offiziellen Berichtigungszeit (1.—15. April und Oktober) Aenderungen vorgenommen werden.[46]) Die Listen wurden durch die vielen Streichungen und Nachträge sehr ungenau. Außerdem mußten sie, falls keine Nachwahl stattfand, ohne jeden Zweck in jeder Session 11mal aufgelegt und berichtigt werden.

Die Novelle beließ die Ernennung der Kommissare der Regierung, die Bildung der Wahlausschüsse — bei deren Entscheidung der Kgl. Kommissär keine Stimme hatte — den Wählern.[47])

Die Wahl erfolgte geheim, ohne Unterschrift der Stimmzettel.[48]) Der Wahltag war bei allgemeinen Wahlen für ganz Bayern der gleiche.*) Die Wahl dauerte mindestens vier Stunden. Geeignete Bestimmungen regelten die rechtzeitige und zweckmäßige Bekanntgabe der Urwahlbezirke, des Wahllokals, Wahltages, Beginn und Ende der Wahl.

Die Abstimmung erfolgte nach dem Grundsatze absoluter Mehrheit.**) [49]) Zur Wahl der Abgeordneten war die Anwesenheit von zwei Dritteilen der Wahlmänner nötig.

G. Das Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906.

Die Reihe von Anträgen auf Aenderung des Wahlgesetzes hier aufzuführen, erübrigt sich. Sie sind im Landtagsrepertorium abgedruckt. Es genügt darauf hinzuweisen, daß die Abgeordnetenkammer sich erstmals 1897 auf einen Entwurf einigte, welcher auf dem Grundsatz der Verhältniswahl aufgebaut war, dem aber die Reichsratskammer die Zustimmung versagte. Am 1. Juli 1902 einigten sich sodann beide Kammern auf folgende 14 Punkte,

---

*) Die erste Ausschreibung erfolgte am 16. Juli 1881 für den 21. gl. Mts. Das Ergebnis war der Regierung am 6. August bekannt.

**) Wurde diese nicht, oder nicht für alle Kandidaten erreicht, so setzte der Wahlkommissar Termin für eine weitere Wahlhandlung an. Art. 24, Min. Entschl. v. 2. 4. 81 §§ 42 ff. Unter Umständen — s. die Wahl von 1905 — wurde bis zur Landtagsauflösung fortgewählt.

welche der Regierung als Grundlage eines Entwurfes dienen sollten:

1. das direkte Wahlrecht ist einzuführen,
2. relative Mehrheit hat zu entscheiden mit der Einschränkung, daß der Gewählte $^1/_3$ der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen muß; bei eventueller Nachwahl soll lediglich relative Mehrheit entscheiden.
3. Der Wahlberechtigte muß die bayerische Staatsangehörigkeit seit mindestens einem Jahre besitzen.
4. Das Lebensalter ist auf 25 Jahre festzusetzen:
   a) für das aktive Wahlrecht,
   b) für das passive Wahlrecht.
5. An der Leistung des Verfassungseides ist festzuhalten.
6. Der Wahlberechtigte muß dem Staate seit mindestens einem Jahre eine direkte Steuer entrichten,
7. die Ausübung des Wahlrechts darf nur einmal und zwar innerhalb des Wahlbezirkes erfolgen, in dem der Wahlberechtigte seinen Wohnsitz hat und ist durch Eintragung in die Wählerliste bedingt.
8. Ausgeschlossen von der Wahlberechtigung sind:
   a) entmündigte Personen,
   b) konkursmäßige Personen während der Dauer des Konkursverfahrens,
   c) Personen, welche die Wahlberechtigung durch richterliches Urteil verloren haben, solange dieser Verlust dauert,
   d) Personen, welche öffentliche Armenunterstützung beziehen oder innerhalb eines Jahres vor der Auslegung der Wählerlisten bezogen haben, wobei es nicht als Armenunterstützung anzusehen ist, wenn die Kinder von Wahlberechtigten aus öffentlichen Mitteln Schulunterstützung genießen.
9. Für die Anlegung der Wählerlisten hat das für die Reichstagswahlen bestimmte Reglement vom 31. Mai 1869*) entsprechende Anwendung zu finden; die permanenten Wählerlisten haben in Wegfall zu kommen,
10. die Kgl. Staatsregierung hat die Wahlzettel zu bestimmen, die von gleicher Größe, Stärke und Farbe sein, und ein deutlich wahrnehmbares amtliches Kennzeichen haben müssen, und die Firmen bekannt zu geben, von denen sie bezogen werden können; andere Wahlzettel als diese werden nicht zugelassen und sind eventuell ungültig.
11. Die Wahlzeit soll bis Nachmittag 6 Uhr verlängert werden.

*) Richtig 28. Mai 1870!

12. Die Zahl der Abgeordneten ist nach der Bevölkerung des Königreichs in der Art zu berechnen, daß im Durchschnitt auf je 38 000 Seelen ein Abgeordneter trifft. Für diese Berechnung ist das Ergebnis der amtlichen Volkszählung vom 1. Dezember 1900 maßgebend.
13. Das ganze Königreich wird in gesetzlich bestimmte Wahlkreise für je einen, ausnahmsweise für zwei Abgeordnete eingeteilt. In der Regel darf ein Wahlkreis mit einem Abgeordneten nicht unter 32 000 und nicht über 44 000 Seelen, ein Wahlkreis mit zwei Abgeordneten nicht unter 64 000 und nicht über 88 000 Seelen umfassen.

    Die zwischen diesen Ziffern bestehende Differenz soll sowohl zur leichteren Abgrenzung der Wahlkreise dienen als insbesonders zum Ausgleich des Unterschiedes zwischen den größeren Städten und dem Lande hinsichtlich des in ersteren vorhandenen verhältnismäßig größeren nicht wahlberechtigten Bevölkerungsteiles führen.*)
14. Bei Bildung der Wahlkreise sind die Grenzen der Amtsgerichtsbezirke oder der Distriktsgemeinden tunlichst einzuhalten; wenn mehrere Amtsgerichtsbezirke oder Distriktsgemeinden einen Wahlkreis bilden, so müssen diese räumlich zusammenhängen

Auf Grund dieser Einigung des Gesamtlandtages brachte die Regierung einen Gesetzentwurf am 28. September 1903 ein. Die Liberalen und Bauernbündler sahen sich durch den Entwurf in ihrem Besitzstande gefährdet, insbesondere durch die Erfüllung des 2. der 14 Punkte und durch die Art der Wahlkreiseinteilung (so in Kempten, Allgäu). Die Kammer trug der ersteren Beanstandung Rechnung und beseitigte die relative Mehrheit. Die beiden Parteien stimmten aber wegen der Wahlkreiseinteilung gegen das Gesetz. Infolgedessen fand sich die verfassungsmäßig nötige Zweidrittelmehrheit [50]) nicht für den Entwurf.

Die Regierung, welche die Wahlkreiseinteilung seit 1881 im großen Ganzen nicht mehr geändert hatte, änderte sie hierauf am 4. Juni 1905.**) Die Wahlbeteiligung war stärker denn je (52 % gegen 23—39 % bei den früheren Wahlen). Da ein großer, besonders jüngerer Teil der Liberalen und Bauernbündler wegen Nichtbeachtung des Antrages auf sofortige Zustimmung zur Einführung der direkten Wahl und ein Teil der Sozialdemokraten wegen wiederholten Zusammengehens ihrer Partei mit dem Zen-

*) Später zahlenmäßig, auch von Amts wegen berichtigter Irrtum.

**) Auch das Gesetz hatte nur ganz untergeordnete Aenderungen erfahren, z. B. durch Art. 140 A. G. z. B. G. B.

trum sich der Wahl enthielt, errang das Zentrum eine noch stärkere Mehrheit.

Nach Zusammentritt des neuen Landtages nahm das Zentrum die absolute Mehrheit wieder aus dem Gesetze, stellte den zweiten Punkt der Vereinbarung bezw. den Regierungsentwurf wieder her und brachte so den Gesetzentwurf als Initiativantrag ein. Unter dem Drucke ihrer Wähler stimmte das stark verminderte Häuflein der Liberalen und bündlerischen Abgeordneten dem Gesetze zu.

Unter dem Namen Landtagswahlgesetz wurde das Gesetz am 9. April 1906 veröffentlicht. (G. u. V. Bl. S. 131.) Am 1. April 1907 wurde der Landtag zum letzten Male für die Kammer der Abgeordneten nach altem Wahlgesetz aufgelöst. Am 31. Mai 1907 fanden die ersten Wahlen nach dem neuen Gesetze statt.

I.

Das Stimmrecht ist in manchen Beziehungen geändert worden. (Wir halten die gleiche Reihenfolge wie bei der Novelle von 1881 ein.) Es ist von folgenden Bedingungen abhängig:[51])

Positiv:

1. Männliches Geschlecht,
2. Besitz der bayerischen Staatsangehörigkeit und zwar seit einem Jahre,*)
3. Zurückgelegtes 25. Lebensjahr,**)
4. Entrichtung einer direkten bayerischen Staatssteuer und dies seit einem Jahre,***)
5. Eintrag in die — nicht mehr permanente — Wählerliste,
6. Ableistung des Wählereides,

Negativ:

7. Fehlen von Entmündigung und dergl.,
8. Nichtbefangensein in einem schwebenden Konkursverfahren,
9) Fehlen von Armenunterstützung im Jahre vor dem Wahltage,****)

---

*) Seit einem Jahr neues Erfordernis.

**) Früher nur Volljährigkeit.

***) Bisher ein halbes Jahr vor Auslegung der Wählerliste.

****) Bisher vor Auslegung der Liste, — die Bemerkung, daß Schulunterstützung nicht als Armenunterstützung zu gelten hat, ist nach dem Ausspruch des Ministers für Bayern eine überflüssige Angabe, da Schulunterstützung nie als Armenunterstützung galt.

10) Nichtbefangensein in einem strafrechtlichen Ehrenverlust,
11) R. Mil. St. G. § 49 (s. o.)
12) Wohnsitz im Wahlbezirk.[52])

II.

Wählbarkeit zum Wahlmanne gibt es infolge Einführung der direkten Wahl nicht mehr. Die Wählbarkeit zum Abgeordneten ist geknüpft an die Erfüllung der Bedingungen für die Wähler unter Ziffer 1—4 und 7—10.[53]) *)

III.

Der zum Abgeordneten Gewählte kann beliebig das Mandat, bei Doppelwahl ein Mandat annehmen, sowie aus der Kammer austreten.[54]) Der Eintritt kann niemand verweigert werden, den gewählten Staatsbeamten und im öffentlichen Dienste stehenden Personen darf der Urlaub nicht verweigert werden, ausgenommen, wenn bei Offizieren, Sanitätsoffizieren und Beamten der Militärverwaltung außerordentliche Verhältnisse der Entfernung vom Dienste entgegenstehen.[55])

1) Das Mandat erlischt durch den Tod;
2) Auflösung der Kammer;
3) durch Nichtigkeitserklärung der Wahl seitens der Kammer;
4) mit Verlust einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit;
5) durch Beschluß der Kammer wegen ständigen Fehlens ohne Urlaub;
6) bei Austritt aus der Kammer;
7) mit Eintritt in die Kammer der Reichsräte;
8) durch Annahme eines Landratmandats;
9) durch Annahme einer Anstellung oder Beförderung im Reichs- oder Staatsdienst.[56]) **)

IV.

Der Wahlgang ist in manchen Punkten genauer festgestellt. Zunächst sind die Wahlkreise gesetzlich festgelegt: die 1881 als Ausnahme zugelassenen einmännigen Wahlkreise überwiegen, von den nunmehr 163 Abgeordneten wurden 103 in ein- = 60 in 30 zweimännigen Wahlkreisen gewählt. Die Urwahlbezirke bilden lediglich Stellen zur Erleichterung der Stimmabgabe. Ihre Einteilung ist daher für das Ergebnis ziemlich bedeutungslos. Rechtzeitige Verkündigung aller Bekanntmachungen ist vorgeschrieben.[57])

Zur Feststellung in den Urwahlbezirken ernennen die Di-

---

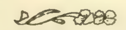
*) Nach altem Gesetz 25. Lebensjahr.

**) In Wegfall gekommen ist die Hofcharge, dafür hinzugekommen der Reichs-Dienst.

striktsverwaltungsbehörden Wahlvorsteher, zur Feststellung des gewählten Abgeordneten ernennen die Kreisregierungen Wahlkommissäre. Wahlvorsteher und Wahlkommissäre — nicht mehr die Wähler — ernennen sich aus den Wählern Wahlausschüsse und Wahlkommissionen; mit diesen zusammen treffen sie die Entscheidungen.[58])

Die Anlegung der gemeindlichen Wählerlisten, von denen Abschriften dem Wahlvorsteher zugestellt werden, erfolgt wie bei den Reichstagswahlen für jede Wahl; die permanenten Wählerlisten sind beseitigt; die Wählerlisten bleiben nur mehr ein Jahr nach dem Wahltage in Kraft; doch sind auch hier einige Aenderungen möglich.[59])

Kleinere Aenderungen sind noch getroffen betreff Dauer der Wahlhandlung, Geheimhaltung der Wahl, der Ungiltigkeitserklärung von Stimmen, Nachwahl und durch Einführung von Diäten für die Münchener Abgeordneten.[60])



III. Teil.

Die einzelnen Wahlgesetze im System des Wahlrechtes und die Entwickelung des bayerischen Landtagswahlrechtes.

I. Vorgeschichte.

Es ist der Deutschen Art weit mehr auf ihre Rechte Anerkennung als auf deren Uebung zu halten.

Gustav Frhr. v. Lerchenfeld.

Die verschiedenen wittelsbachischen Linien herrschten zu Ende des 18. Jahrhunderts absolut. In Altbayern z. B. waren die Landstände, wie damals die Parlamente hießen, nach halbhundertjähriger Pause zum letzten Male 1669 zusammengetreten. Seitdem erinnerte nur das Institut des selbstherrlichen — sich durch Zuwahl seit 1669 ergänzenden — Ausschusses, die sogenannte Verordnung daran, daß einst der Landesherr durch eine mächtige, oft übermächtige Vertretung in seiner Regierungsgewalt beengt und beschränkt war.

Die Napoleonische Aera brachte Bayern einen Zuwachs an Gebietsteilen aller Art. Unter diesen Gebieten befanden sich neben selbstherrlich regierten auch solche mit Landständen. Deren Aufzählung und eine Darstellung der Unterschiede ihrer Zusammensetzung und ihrer Rechte liegt nicht im Bereiche unserer Aufgabe. Nur möge darauf hingewiesen werden, daß die von Seydel[1]) vollzogene Aufstellung der Corporationen von Bayern, Neuburg, Tirol und Vorarlberg keineswegs vollständig ist; es fehlen so bedeutende Stände wie die Kemptens,[2]) die von Würzburg usf.

Es lag ganz in den rücksichtslosen und „von der Geschichte Blässe" nicht angekränkelten Art Montgelas, solche Verschiedenheiten und Eigenbrödeleien nicht zu dulden. Ein Federstrich erklärte am 1. Mai 1808 alle bisherigen landschaftlichen Korporationen für aufgehoben.[3]) „Das moderne Staatsgebäude war von störenden Trümmern befreit."[3a]) Daß diese Befreiung

so gänzlich ohne Widerspruch vor sich gehen konnte, „spricht wohl am lautesten dafür, daß keine der damals bestehenden Verfassungen mehr lebenskräftig genug war, um die Erfüllung alles dessen, was nur von einer Konstitution gefordert wurde, zu verbürgen; denn fest wurzelnde Verfassungen pflegen nicht schon dem Versuche einer Neuerung zu weichen, so aber hat ein Dekret hingereicht, den Ablauf des vielhundertjährigen Wirkens und Bestehens der bayerischen Landschaft zu bezeichnen.[3b]"

Jedoch konnte man nicht mehr zur Selbstherrschaft zurückkehren. Der Einfluß der Ideen des Landes, unter dessen Schutze Bayern die neuen Gebiete gewonnen hatte, war zu stark, als daß man ihn hätte übergehen können. Deshalb unterzeichnete der König am gleichen Tage[4]) ein Schriftstück, welches in den gebrauchten Ausdrücken wie im Aufbau auf französischen Mustern beruhte.

II. Die Konstitution.

Allerdings war trotz der schönen, vollklingenden Namen, wie Nationalrepräsentation an Stelle von Volksvertretung, die Konstitution mehr ein Kind Napoleonischen Despotengeistes als der Ideenwelt der Schöpfer dieser Namen, Rousseau und der Revolutionsführer. Nach unsern, im I. Teil gegebenen Begriffsbestimmungen stellt die Nationalrepräsentation, so wie sie in der Konstitutionsurkunde vorgesehen war,[5]) eine reine Klassenvertretung dar. Stimmrecht und Wählbarkeit hatten ja nur die höchstbesteuerten Grundeigentümer. Bei der Einengung des Wahlverfahrens hätte diese Nationalrepräsentation lediglich einige adelige Großgrundbesitzer präsentiert. Und selbst von diesen hätten nach der Konstitutionsurkunde nur die paar Ausschußmitglieder Rederecht gehabt, die übrigen eine Abstimmungsmaschine gebildet.

Diese Nationalrepräsentation trat nie ins Leben. Infolge dessen war Bayern seit dem 1. Mai 1806 rechtlich, wie vorher schon tatsächlich, ein absolutistisch beherrschter Staat. Wir werden als Hauptursache dieser Erscheinung wohl den Widerwillen des allmächtigen Ministers Montgelas gegen jegliche Beschränkung seiner Reformtätigkeit ansehen dürfen. Sagt doch Gustav Lerchenfeld von M.: „Der Staat war ihm wie jener ganzen Zeit ein reiner Mechanismus, die Untertanen Nullen, welche nur durch die vorgesetzte Beamtenziffer Wert und Bedeutung erhielten, welche demnach — wenn nötig, selbst gegen den Willen ihres beschränkten Untertanenverstandes — nicht nur zu Gehorsam und Steuerzahlung, sondern zu Wohlstand und Bildung, ja selbst zu ihrer Glückseligkeit gezwungen werden mußten." Ohne die Vorteile seiner Arbeitskraft und seines weiten Blickes zu verkennen, hatte die Eigenart des Ministers

doch eine Reihe Nachteile. Einer derselben, das Streben, alles selbst zu machen, ist für die Geschichte der Verfassung und damit des Landtagswahlrechtes von Bedeutung. Seit Ende 1809 führte Montgelas von den 5 Ministerdepartements das des Aeußeren, des Inneren und das der Finanzen; das letztere wurde dabei vernachlässigt. Die Verwirrung in diesem Ressort ward so groß, daß sich der 1817 zum Finanzminister ernannte Frhr. v. Lerchenfeld veranlaßt sah, beim Könige dahin vorstellig zu werden, daß nur unter Mitwirkung des Volkes eine Gesundung des Finanzwesens zu erwarten sei.[6]) Einige Zahlen aus dem Buche des Sohnes jenes Ministers mögen dies beweisen. Bayern, damals ein Staat von 3,5 Millionen Einwohnern, hatte etwa 110 Millionen Gulden Schulden, also mehr wie 30 Gulden auf den Kopf der Bevölkerung, und dies nach einer fast zwanzigjährigen Kriegszeit in einem rein agrarischen Land, welches keinerlei Staatsvermögen wie Eisenbahnen, Fernsprechanlagen usf. hatte. Heute treffen auf einen Bayern nur 53 M. Reichs- und 261 M. Landesschulden.[6a]) Der Staatskredit war so arg gesunken, daß die Staatspapiere einen höheren Zins gaben, wie Privaten gesetzlich zu nehmen erlaubt war. Trotzdem warteten die Beamten lieber ein halbes Jahr auf Gehaltszahlung, als daß sie Staatspapiere annahmen. Um überhaupt Zahlungen leisten zu können, nahm der Staat zu Münzverschlechterungen, ja direkt zu Wechselreitereien seine Zuflucht. Durch die Mitarbeit des Volkes sollte der Staatskredit gehoben werden.*)

Dazu kam der Gegensatz Bayerns zu den Großmächten, namentlich zu Oesterreich. Auf dem Wiener Kongreß versuchten die Großmächte, wie auch natürlich, — trotz der „heiligen" Allianz und anderer legitimistischer Mäntelchen, — auf Kosten der Kleinen ihr Gebiet zu vergrößern. Auch Bayern mußte sich die Zerrissenheit seines Gebietes gefallen lassen.[7]) Da ein Krieg mit Oesterreich nicht außer dem Bereich der Möglichkeit lag, so schien es zweckmäßig, die Bayern an das Haus Wittelsbach zu fesseln durch Freiheiten, welche Oesterreich — man kannte Metternich — nicht gewähren würde. Und das gleiche dynastische Interesse gebot die Gewinnung des Volkes gegenüber Baden. Ein Erbfolgestreit zwischen den beiden Staaten auf Grund der Sponheimer und Rieder Verträge schien unausbleiblich. Dies trug in Bayern wesentlich zur Einführung einer volkstümlichen Verfassung bei, ebenso wie in Baden.[8]) Puchta hat dies in seiner Schrift: „Was gibt den Bayern ihre neue Verfassung?" mit den Worten ausgedrückt: „Hier steht ein kräftiges, durch die Verfassung gleichsam

*) Ein ähnlicher Zusammenhang zwischen Volksvertretung und Staatskredit besteht wohl beim 1. Handels- und 1. Parlamentsstaat England.

verjüngtes Volk in starker Einheit durch seine Verfassung, vereinigt unter einem Monarchen, dessen edelstes Bestreben dahin gerichtet ist, sein Volk glücklich zu machen; es fürchtet keinen inneren Feind, denn wie wollte ein solcher entstehen? — Und es scheut keinen äußeren. Wer wollte uns auch hinfort Fesseln anlegen, wer uns zu unterjochen wagen? uns, die wir Alle für Einen stehen und unter einem Haupte vereinigt sind, das unserer Liebe und treuen Ergebung sicher ist!"

Zu diesen staatsrechtlichen Erwägungen kamen wie überall in der Politik, persönliche. Der Kronprinz Ludwig, freiheitlich wie alle Thronfolger, war trotz Feindschaft französischen Wesens ein eifriger Fürsprecher der Befreiung des Volkes.[10] Auch der König selbst war in Wien entschieden für die Schaffung von Volksvertretungen eingetreten;* hauptsächlich auf seine Veranlassung hin war in die Bundesakte wenigstens die Bestimmung eingesetzt worden: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden."[11] Dadurch hatte sich der König zur Schaffung einer landständischen Verfassung moralisch verpflichtet. Durch die Einführung hatte er auch das Wort eingelöst, welches er wie alle anderen Fürsten gegeben hatte um die Völker zum Kampf gegen Napoleon zu gewinnen, einen Kampf, den viele freiheitlich gesinnte Männer nicht sehr gerne aufgenommen hatten. Montgelas drückt dies in hinterlassenen Papieren[11a] so aus: „Man hatte geglaubt, daß gewöhnliche Mittel zur Niederwerfung Napoleons unzulänglich seien, und daß die Völker in ihrer Gesamtheit gegen ihn gewaffnet werden müßten. Zu diesem Zwecke und um sie zu bestimmen, die geforderten Opfer mit umsomehr Geduld und Selbstverleugnung zu bringen, hatte man ihnen politische und persönliche Freiheiten in Aussicht gestellt."

Allerdings ist die damals herrschende, heute noch vielfach geteilte Ansicht über die alten Landstände irrig.

Es bleibt einer anderen Arbeit[12] vorbehalten, diese Auffassungen zu berichtigen; hier kommt es nur darauf an, festzustellen, daß man an Stelle der „Nationalrepräsentation" eine ständische Vertretung schaffen wollte.

Bevor wir auf die Prüfung des Gesetzes vom 26. Mai 1818

---

* Vergl. Gustav Lerchenfeld S. 72. Die Frage, inwieferne der Wunsch hiebei mitgewirkt hat, durch eine fertige Verfassung den allenfallsigen Beschlüssen der Wiener Konferenz bezüglich dieses Gegenstandes zuvorzukommen, und so einer allzu tiefen Einmischung von Seite der Großmächte in des Landes innere Angelegenheiten zu vermeiden, wird wohl schwerlich mit Bestimmtheit je beantwortet werden können.

eingehen, müssen wir noch einen Blick auf die wirtschaftliche und geistige Lage des Landes werfen.

Handel und Industrie waren unbedeutend und dienten fast nur der Befriedigung des landwirtschaftlichen Bedarfes sowie des großen Luxus der königlichen, adeligen und geistlichen Haushaltungen. Die Bevölkerung war im allgemeinen abhängig von den Launen ihrer Gerichtsherren, der Adeligen, Domänenpächter und der nicht viel besseren Landrichter.*) Auch wirtschaftlich war die Bevölkerung unfrei, abgesehen von den noch kleinen Städten. So waren von den etwa 29000 Bauernhöfen 16000 dem Adel und der Geistlichkeit, 6000 der kurfürstlichen Kammer hörig und nur $1/7$ ludeigen.[13]) Dabei war das Land außerordentlich arm, auf jeden 8., 9. Einwohner kam ein landstreichender Bettler, die Zahl der am Ort von der Armenpflege Unterstützten war noch größer. Das Schulwesen lag sehr im argen, öffentliche Volksschulen fehlten fast gänzlich, als Mittlschulen diente ein Teil der Klöster, die Hochschulen rechneten nur auf die Söhne der Reichsten und Adeligen; Lesen und Schreiben war noch eine seltene Kunst. Ein öffentliches Leben erwachte erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts.

In einem solchen Lande mit solcher Bevölkerung zu solcher Zeit sich eine gleichberechtigte Volksvertretung entgegenzusetzen, war in der Tat ein Wagnis für eine Regierung, welches gewisse Sicherheitsmaßregeln ebenso notwendig erscheinen ließ, wie man sie heute als überflüssig ansehen kann.[14])

III. 1818.

> Ist es denn die Macht des Königs, die eine weise Verfassung beschränkt oder jene der Minister?
>
> Maximilian Lerchenfeld.

Die Einführung einer Verfassung mit einer Volksvertretung konnte nicht länger verzögert werden. Verschiedene Ausschüsse wurden zur Ausarbeitung einer Verfassung eingesetzt, immer wieder traten jedoch Stockungen in der Arbeit ein. Und zu diesen zeitlichen Schwierigkeiten kamen örtliche. Der König und der Kronprinz waren in Wien und griffen von dort brieflich ein. In der Kommission saßen neben steifen Bureaukraten, wie Zentner, Aristokraten der Ständezeit wie Graf Rechberg und moderne Konstitutionelle wie Lerchenfeld. Die Verfassungs-Urkunde trägt deutliche Spuren dieser Flickarbeit, besonders ungleichmäßig und systemlos sind die Wahlrechtsbe-

*) Verwaltungsbehörde und Richter in einer Person.

stimmungen ausgefallen. Gerade aber durch diese systemlose rein von praktischen Erwägungen geleiteten Kompromisse kündigt sie sich als politisches Werk an und hat sie sich m. E. bis zur Gegenwart erhalten, was bei einem wissenschaftlich-systematischen Gesetz kaum der Fall gewesen wäre. Für die Darstellung ist dieser Umstand allerdings ein Nachteil; denn die Verfassung von 1818 läßt sich nicht rein gliedern, es bleibt stets (um einen Ausdruck der Finanzlehre zu übernehmen) ein „hinkendes" System.

Die Verfassung des Jahres 1818 beseitigt die Nationalrepräsentation und führt „eine allgemeine in zwey Kammern abgeteilte Ständeversammlung" ein.[15] Für unsere Betrachtung scheidet die erste Kammer aus, da sie nicht aus Wahlen hervorgeht. Wir betrachten lediglich die 2. Kammer, bezüglich die Wahl derer Mitglieder. Damit entfällt auch eigentlich der Titel „Landtagswahlrecht", nachdem es sich nur um das Wahlrecht zu der (juristischen) Hälfte des Landtages handelt; wir behalten den Namen aber bei, weil er sich so eingebürgert hat, daß er im neuen Landtagswahlgesetz sogar Gesetzeskraft erlangt hat.

Die oben in ihrer Zusammensetzung geschilderte zweite Kammer sollte darstellen „eine Standschaft, hervorgehend aus allen Klassen der im Staate ansässigen Staatsbürger."[16] Ganz richtig ist hier die Abwechslung der Namen: Stand und Klasse. Die adeligen Gutsherren, die Stadtvertretungen, die Märkte, die Landgemeinden sind zweifellos Stände, die Geistlichen bilden eine Klasse. Da Wähler und Wählbare je nach dem gleichen ständischen, klassenmäßigen Gesichtspunkte eingeteilt waren, so können wir das Wahlrecht von 1818 als Stände-Klassen-Wahlrecht bezeichnen. Die Verfassung spricht zwar von einer Standschaft hervorgehend aus a l l e n Klassen, es waren jedoch nur einzelne Klassen bedacht, nämlich solche, welche vom Regierungsstandpunkt dessen würdig waren, also nur die großen und kleinen — freien — Grundbesitzer und die Städte von einer gewissen Steuerhöhe an, die Geistlichen und die Universitätsprofessoren; die ganze übrige Bevölkerung, wie Hörige, Dienstboten, Arbeiter, Haussöhne, Kleingütler, die überwiegende Mehrheit der Handwerker waren vom Stimmrecht ausgeschlossen. von Aretin teilt im Sinne seiner Zeit die „Untertanen" in drei Abteilungen: Monarchisch sind Hof und Beamte, aristokratisch (d. i. konservativ) sind Erbadel, erbl. Güterbesitz und wer sonst Korporationsgeist hat, liberal (d. i. fortschrittlich) sind die nicht an Güterbesitz, Zunftgeist und Herkommen gebundenen Beschäftigungen wie Handelsstand, Besitzer beweglichen Vermögens, Gelehrte, Künstler, Industrielle, alle Regsamen, Bildungslustigen und Entwicklungsdurstigen. Nur Monarchische und Konser-

vative wollte die Mehrzahl der Kgl. Berater in der Kammer sehen. Daher waren um die Wählbarkeit noch engere Grenzen gezogen; so gab es 1819 nur 7211 zu Abgeordneten wählbare Grundbesitzer in Klasse E, also nach Abrechnung der adeligen Großgrundbesitzer, und dies bei 674 350 ländlichen Familien, so daß nur 1 von hundert der mittleren Landwirte wählbar war. Aehnlich war es in den Städten. 1837 gab es in Lohr, welches etwa 4000 Einwohner zählte, nur zwei zu Wahlmännern wählbare Männer; in Heidlingsfeld (etwa 2800 Einwohner) gab es nur einen solchen Bürger; da diese Städte 2 bezw. 1 Wahlmann zu stellen hatten, so war man hier der Mühe der Wahl überhoben.[18]) Trotzdem war den meisten Mitgliedern der Verfassungskommission von 1814/18 diese Ausdehnung des Stimmrechtes noch zu liberal gewesen; insbes. hatte es des ganzen Einflusses Lerchenfelds[18a]) bedurft, um den Grundholden das Wahlrecht zu erkämpfen, bekanntlich jenen Bauern, welche in halber Hörigkeit auf ihrer Scholle hausten, etwa 16000 an der Zahl, denen nur 7000 sonstige Bauern gegenüberstanden; die Begründung war eine noch heute von konservativer Seite beliebte: Die Grundholden seien durch ihre Herren Richter und Gläubiger genügend vertreten; wogegen schon damals eingewendet wurde, daß dann verschuldete Gutsherren auch zu Gunsten ihrer Gläubiger abtreten müßten.

Zu bedenken ist auch, daß die Grundlage des allgemeinen Wahlrechtes: die allgemeine Wehr- und Steuerpflicht, der staatliche Rechts- und Schulzwang noch nicht durchgeführt war; ferner, daß die Beamtenschaft gegen jede Volksvertretung war und daß das Volk noch keine klare Vorstellung vom Staate und den Pflichten einer Volksvertretung hatte. Auch war die Verfassung liberaler wie die der meisten anderen deutschen Staaten, vornehmlich der größeren; ja in Mecklenburg besteht heute noch ein Wahlrecht, welches hinter dem bayerischen von 1818 bedeutend zurücksteht.

Einige Urteile von Zeitgenossen hiezu: Der Reorganisator Preußens, Stein, schrieb über die Verfassung von 1818 (aus Steins Leben 1854 V 252) „Die Erscheinung der bayerischen Konstitution halte ich für einen entscheidenden Fortschritt des Repräsentationssystemes, allerdings schreibt sie ein sehr verwickeltes Verfahren bei den Wahlen vor — wozu diese Verwicklungen? Man hat mit Recht bemerkt, daß die Wahlen der Abgeordneten so eine gewisse Stufe durchlaufen, von einer geringeren Zahl Wähler geschehen, wodurch das Wahlverfahren Gefahr läuft und das Interesse des Volkes an der Wahl seinen Abgeordneten erkaltet.“ Der mehrerwähnte Abgeordnete Behr sagte in der zweiten Sitzung des Landtages: „Mit

vollem Rechte dürfen wir stolz darauf sein, während so mancher unserer deutschen Mitbürger zagenden Blickes der Erstgestaltung ihrer öffentlichen Vereine entgegenharren, einem Staate anzugehören, der unter den größten deutschen Staaten zuerst eine Verfassung erhielt, welcher zur Grundlage dienen eine festbegründete Obsorge für rechtmäßige Freiheit unseres bürgerlichen, geistigen und religiösen Lebens." Der schärfste und scharfsinnigste Opponent im Landtag, der Rechte und Weltweisheit Doktor F. L. von Hornthal, hat in seiner fünf Tage nach der Verkündigung der Verfassung in Druck gegebenen scharfen „Kritik der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern" Seite 65 sogar geschrieben: „Mit Beachtung aller Stände und Klassen ist die Zusammensetzung der Kammer der Abgeordneten, die Zahl der Repräsentanten im ganzen, der Anteil, welcher an der Wahl von jeder Klasse im besonderen zu nehmen, der dabei angewandte Maßstab mit Zweckmäßigkeit geordnet. In diesem Anbetracht halten wir die Verfassungsurkunde für vollendet."

Das Wahlverfahren war indirekt, nur die adeligen Grundherren und die Universitätsprofessoren wählten direkt. Von einem gleichen Wahlrecht kann bei einem Klassenwahlrecht nie die Rede sein, da der Zweck jeden Klassenwahlrechtes ist, Minderheiten größeren Einfluß als beim allgemeinen Wahlrecht zu gewähren. Einige Beispiele mögen die Richtigkeit dieses Satzes für das Wahlrecht von 1818 beweisen: Auf einen gutsherrlichen Abgeordneten trafen $67\frac{1}{2}$ Familien,[19]) auf einen städtischen 4101, auf einen der Landgemeinden 12 238 Familien, d. h. es verhielten sich die Abgeordneten der drei Klassen zu einander wie: 1 : 2 : 4, die Zahl der Familien jedoch wie 1 : 5 : 679 — wobei noch zu bedenken ist, daß der 1. Stand in der Kammer der Reichsräte die überwiegende Zahl stellte. Auch innerhalb der einzelnen Klassen waren Unterschiede getroffen. So kamen auf einen Abgeordneten von München 5379 Familien, auf einen Deputierten von Augsburg und Nürnberg 6700 und 6587, dagegen auf einen Abgeordneten der übrigen Munizipalstädte durchschnittlich nur $3785\frac{1}{6}$ Familien. Ferner waren durch das ganze System die verschiedenen Regierungskreise verschieden bedacht. So berechne ich für den Regenkreis (Oberpfalz) auf 27 821 Einwohner einen Abgeordneten, für den Rheinkreis (Pfalz) und unteren Donaukreis (Niederbayern) — die Provinzen des beweglichen Kapitals und des Kleinbauerntums — auf 35 808 und 36 406 Einwohner ein Mandat.

Auch geheim war das Wahlrecht nicht. Jeder Stimmzettel mußte nämlich unterschrieben sein; dies hatte zur natürlichen Folge, daß von der Stimmabgabe Kenntnis haben mußte: stets

der Wahlleiter*) und bei Entgegennahme des Wahlzettels der Wahlausschuß, welcher über die Gültigkeit zu entscheiden hatte,**) ferner die Regierung, welcher die Wahlakten einzusenden waren; endlich die Einweisungskommission des Landtages, sowie der Landtag selbst.

Von ganz hervorragender Bedeutung war die Bestimmung über den sog. „Ersatzmann." Bei jeder Wahlhandlung gingen als Abgeordnete diejenigen Kandidaten hervor, welche die meisten Stimmen des Wahlkreises ihrer Klasse auf sich vereinigt hatten; die anderen Kandidaten waren nach der Reihenfolge der Stimmen Ersatzmänner. Schied ein Abgeordneter aus persönlichen oder sachlichen Gründen aus, so trat der nächste Ersatzmann in die Kammer ein. Infolgedessen veränderte sich die Zusammensetzung der Kammer ganz von selbst im Laufe der Wahlperiode. Die Einrichtung des Ersatzmannes gab im Zusammenhalte mit Ed. 44 c***) der Regierung einen Einfluß, der geeignet war, jede Opposition zu vernichten; denn bei der geringen politischen Ausbildung der damaligen Bayern konnten fast nur Beamte gewählt werden, zu denen ja auch Pensionisten, Posthalter, Advokaten zählten. Machte nun die Regierung von ihrer Befugnis Gebrauch, einem Beamten den Eintritt zu verbieten, so schloß sie erstens einen ihr unangenehmen Abgeordneten aus und konnte außerdem mit Sicherheit darauf rechnen, daß der Ersatzmann des ihr unbequemen Kandidaten ihr genehm war. Schon beim 2. Landtag 1825 machte die Regierung von dieser Befugnis gegenüber 6 Kandidaten Gebrauch, gegen die 6 Führer des 1. Landtages; diese Zahl mehrte sich nach der franz. Julirevolution 1831); es befanden sich unter den Ausgeschlossenen: von Aretin, Appellationsgerichtspräsident, geistvoller und außerordentlich

---

*) Wahlleiter waren die Regierungs-Präsidenten, sowie die allmächtigen Landrichter, der verwaltende und zugleich rechtsprechende Beamte, eine (bei der offenen Stimmzettelabgabe) nicht unbedeutende Gewähr königstreuer Wahlen.

**) Für den Wahlausschuß war im Gegensatz zu den gleichzeitig erlassenen Bestimmungen über den Gemeindewahlausschuß nicht die Pflicht der Geheimhaltung vorgesehen.

***) Die Lit. c lautet: Staatsdiener oder Staatspensionisten, sowie alle für den öffentlichen Dienst verpflichteten Individuen können zwar als Wahlmänner der Wahlhandlung beiwohnen, müssen jedoch, wenn sie zu Abgeordneten erwählt werden, die Bewilligung des Königs nachsuchen, ohne welche sie in die Kammer nicht eintreten können. Die Beamten der Gutsherren müssen die Zustimmung für die dem Präsidenten der Regierung zu machenden Anzeigen beylegen. Näheres s. o.

fruchtbarer Journalist, Behr, Universitätsprofessor zu und Bürgermeister von Würzburg, Bestelmayer,[20]) Bürgermeister zu Nürnberg, von Hornthal, Oberster Justizrat, im Laufe der Jahre mit den wichtigsten Staatsaufgaben der verschiedensten Art betraut und durch Verleihung des persönlichen Adels ausgezeichnet, Mehmel, Vertreter der Universität München, sowie Landesdirektor Rudhardt, Schoppmann, Kurz, Kösteruff.

Halten wir das Wahlverfahren von 1818 uns vor Augen; ein unübersichtliches System, langwierig und bei allen nicht ganz „zuverlässigen" Schichten mit reichen Siebstellen versehen; das Ueberwiegen der Großbesitzer; die geringe Bildung des Volkes in jeder Hinsicht, welches zu einer Wahl von fast lauter Beamten führen mußte, den Beamten wieder gegenüber die lit. c des § 44 Ed. X — so werden wir sagen können, die Kammer mußte hochgradig konservativ werden, welche nach der Einleitung zur Verfassungsurkunde berufen sein sollte „in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Beratung zu verstärken, ohne die Kraft der Regierung zu schwächen." [16])

Die rücksichtslose Politik König Ludwigs I., der als Kronprinz so große Hoffnungen auf eine freiheitliche Regierung erweckt hatte, von dem aber sein herzoglicher Vetter Ernst II. von Sachsen-Coburg-Gotha am 6. März 1847 behauptete, daß er „den eigentlichen Begriff eines Monarchen nach unserem modernen Staatsrecht nicht fassen konnte", [20a]) diese Politik hatte die Kraft des Landtages erheblich geschwächt. Der ganzen, meist herzlich zahmen Opposition war der Eintritt in die Kammer verboten worden, ja selbst die Kabinettsjustiz wurde gegen widerspänstige Abgeordnete zu Hilfe gerufen, wie gegen Behr, der 2½ Jahre im Untersuchungsgefängnis grundlos zurückbehalten wurde. Nicht ohne Absicht ließ man damals eine Einrichtung in Vergessenheit geraten, welche als bestes politisches Erziehungsmittel bei Errichtung der Verfassung geschaffen worden war: Man hatte nämlich eine Denkmünze prägen lassen und Abdrücke an die Gemeinden verteilt mit der Bestimmung, sie alljährlich am Tage der Verfassungsverkündigung der Schuljugend unter entsprechender Belehrung vorzuweisen und so das kommende Geschlecht auf die Bedeutung der Verfassung hinzuweisen. [21]) Doch auch hier bewährte sich eine alte Weisheit, welche besagt: in allen Ideen steckt eine Kraft, welche unabhängig von den Schöpfern weiter wirkt. Bayern hatte eine Volksvertretung, welche durch Wahl zusammengerufen wurde. Aus Wählern und Abgeordneten entstand trotz allen Widerstrebens der höchsten Stelle eine Bewegung, welche einen Ausbau des Gesetzes erzwang. Der König beschränkte 1848 seine Rechte und genehmigte eine Einschrän-

kung der ihm bezüglich der Beamtenbestätigung zustehenden Rechte (X. Vf. Beilage § 44c).

Das Ministerium Abel, die Lola Montez-Geschichte, die französische Revolution, und all das Andere,[22]) was wir durch das Wort: tolles Jahr zusammenzufassen pflegen, brachten den Sturz des Ministeriums, die Abdankung des Königs und — das neue Wahlgesetz.

IV. Das Gesetz, die Wahl der Landtags-Abgeordneten betr.

VI. Beilage zum Abschied für die Ständeversammlung 10. Juni 1848.

Am 17. April 1848 hatte Bayern ein „Gesetz, die Wahl der bayerischen Abgeordneten zur Volksvertretung bei dem deutschen Bunde betreffend" erlassen; dieses Gesetz sah wie die entsprechenden Gesetze fast aller Staaten des deutschen Bundes, von allem Ständisch-Klassenmäßigen ab; es stand auf dem Boden der allgemeinen Wahl.

Am 10. Juni wurde ihm das neue Wahlgesetz für die zweite Kammer des Landtages nachgebildet.

Die Betrachtung der im zweiten Teile geschilderten Bestimmungen zeigt uns, daß wir weder ein Stände-, noch ein Klassenwahlrecht vor uns haben. Damit ist allerdings nur ein negatives Ergebnis gewonnen. Zu einer Feststellung der Natur des Gesetzes bedarf es erst einer Untersuchung.

Dieser Untersuchung müssen wir eine Bemerkung vorausschicken, welche auch für die folgenden Untersuchungen gilt. Wenn im politischen Leben vom allgemeinen usf. Wahlrecht gesprochen wird, so wird nur das Stimmrecht ins Auge gefaßt; dieser Einschränkung zu folgen, gebietet die Oekonomie des Raumes, zumal dadurch das Ergebnis nicht wesentlich geändert wird.

Allgemein haben wir genannt das, was allen gemein ist, ein allgemeines Wahlrecht ist somit vorhanden, wenn alle Wahlrecht haben, alle wählen können, oder anders ausgedrückt: allgemein ist ein Wahlrecht, wenn nicht der Staat Klassen besonders Tauglicher, Stimmberechtigter und Wählbarer aufstellt, sondern der Vernunft des Volkes die richtige Auswahl überläßt und sich durch ein Herrenhaus, durch Kgl. Veto und dergl. gegen allzu radikale Forderungen schützt.

Es ist selbstverständlich, daß die Natur und die Logik das Recht „Aller" begrenzen: Die Ausübung eines Rechtes setzt hier wie überall zur Ausübung Taugliche voraus. Kinder, Wahn-

sinnige, Gefangene sind ausgeschlossen;*) ferner wird stets als selbstverständlich gelten, daß Verbrecher gegen wichtige Grundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens auch über die Strafzeit hinaus nicht wahlberechtigt sind; es erscheint das Wahlrecht auch so wichtig, daß es nur persönlich ausgeübt werden kann, daraus ergibt sich, daß es gebunden ist an die persönliche Anwesenheit; endlich ergibt sich aus der Natur eines Parlaments, als einer staatlichen Einrichtung, daß sie nur Staatsangehörigen dienen kann. [23]) Kleine Beschränkungen in anderer Richtung ändern daran nichts, solche wären etwa Kenntnis vom Lesen und Schreiben (der Voraussetzung zur Bildung eines eigenen Urteiles), der wichtigsten Bestimmungen der Verfassung (des Wahlrechtes, des Budgetrechtes, weil sie die politische Mündigkeit beweisen) usf. Ebensowenig die mit jeder Wählerliste gegebenen Beschränkungen**)

Hier wie auch später kommen leicht die wissenschaftliche und die politische Begriffsbestimmung in Zwiespalt. Wissenschaftlich gibt es keine Grenze für den Begriff des Kindes, der Staatsangehörigkeit usf. Ob der Gesetzgeber die Kindheit in Bezug auf das Wahlrecht mit dem Eintritt der Wehrpflicht, der Dienstpflicht, des 25., 30. oder 40. Jahres enden läßt, ob er die Staatsangehörigkeit im Wahlrechtssinne mit dem formalen Erwerb des Staatsangehörigkeitstitels oder langjähriger Anwesenheit im Staat [23]) oder sonstwie feststellen läßt, ist lediglich eine politische Frage; ebenso die Feststellung, welche Verfehlungen gegen Strafgesetze die Untauglichkeit zur Ausübung des Wahlrechtes nach sich ziehen sollen. Das Wahlrecht bleibt allgemein. Man könnte höchstens den Begriff der „Engherzigkeit" oder vielleicht der „Ausschließlichkeit" wählen. Im Folgenden bleibt jedoch diese Betrachtung als vorwiegend politisch außerhalb der Darstellung.

Das Wahlrecht war nun nach dem Gesetze von 1848 noch an andere Bedingungen geknüpft und es frägt sich, ob sie so weitgehend sind, um den Begriff des allgemeinen Wahlrechtes auszuschließen.

---

*) Dagegen kann allgemein den Erhaltern der Staaten, den Gebärenden, das Wahlrecht nicht abgesprochen werden. Da die bayerischen Landtagswahlrechte ein Frauenstimmrecht aber nicht kennen, bleibt es hier außer Betracht.

**) Wahlberechtigung der Soldaten scheidet für die wissenschaftliche Betrachtung aus. Sie ist lediglich eine politische Frage, welche einerseits durch die Ansichten über militärische Disziplin, Gehorsam der Soldaten auch in politischen Fragen gegenüber der Autorität ihrer Vorgesetzten usf. entschieden wird und werden kann.

Abgesehen von der Beschränkung auf das männliche Geschlecht hatte die Gesetzgebung vom Stimmrecht alle diejenigen ausgeschlossen, welche keine direkte Steuer entrichtet hatten und diejenigen, welche weder ein Domizil hatten, noch mit Grundbesitz ansässig waren. Die letztere Beschränkung war ziemlich bedeutungslos, da Bayern, welche im Königreich keinen Wohnsitz hatten, doch wohl selten hätten zur Wahl in Anbetracht der damaligen Verkehrsverhältnisse kommen können, auch bei dem mangelnden politischen Interesse kaum gekommen wären. Anders lag die Sache hinsichtlich des Erfordernisses einer Steuerleistung: beim Inkrafttreten des Gesetzes hatte jeder selbständige Mann Steuer zu entrichten, die sog. Familiensteuer. Schon bei der ersten Wahl galt aber das Einkommensteuergesetz von 1848, welches Arbeiter und Gesinde von der Steuer befreite. Obwohl nach der Erklärung des Ministers die früher Familiensteuerpflichtigen in die Wählerliste eingetragen werden sollten, auch wenn sie nicht einkommensteuerpflichtig waren, wurden nur diejenigen zugelassen, welche Grund-, Haus- oder Einkommensteuer entrichteten. Damit war ein großer Teil der Bevölkerung vom Wahlrecht ausgeschlossen. Grundsätzlich muß hier die Frage besprochen werden, w a r u m macht der Staat die Abgabe der politischen Stimmen von einer S t e u e r leistung, einer nicht politischen Tätigkeit, abhängig? Die Begründung ist die, daß nur der sozial Selbständige auch politisch selbständig denke. Die Begründung ist zweifellos fadenscheinig; denn die Erfahrung lehrt, daß viele Unbemittelte besser politisch Bescheid wissen, als ein Großteil unserer Mittel- und leider selbst unserer Hochschulabsolventen. Die zweite Begründung, daß Unbemittelte meist fortschrittlich wählen, ist ein politisches Axiom. Als Axiom ist die Begründung nicht zu beweisen und nicht zu widerlegen. Daher kann sie auch nicht wissenschaftlich verwertet werden, da es ferner auch Ansichtssache ist, ob der Staat besser gedeiht bei fortschrittlich-gemäßigten oder selbst radikalen als bei rückschrittlichen Wahlen.

Bedenken wir die noch immer mangelhafte Schulbildung, die bedeutend mangelhaftere politische Bildung — erst seit 1848 entstehen politische Vereine und allmählich Parteien und Fraktionen —, bedenken wir ferner das Fehlen eines Arbeiterstandes in dem fast ausschließlich agrarischen Bayern, so werden wir trotz dieser Bestimmungen erklären können: Das Wahlrecht von 1848 war a l l g e m e i n.

Es bedarf keiner Untersuchung darüber, daß das Wahlrecht i n d i r e k t war.

Das Wahlrecht war ferner n i c h t g e h e i m. Zwar wurde im Jahre 1867 durch den Abgeordneten Behringer behaup-

tet,[24]) das Wahlrecht sei geheim, und der Minister gab dies zu; die Wahlausschüsse wurden auch durch ministerielle Verordnung (s. Bl. f. adm. Pr. 19,274) angewiesen, für die Geheimhaltung der Abstimmung zu sorgen. So sehr waren Regierung, Landtag und Volk von der Richtigkeit der geheimen Wahl erfüllt und von der noch heute geltenden Meinung getragen, unter den Errungenschaften des Jahres 1848 befinde sich die geheime Wahl. Daß dem aber nicht so ist, beweist eine ältere, niemand mehr bekannte Ministerialverordnung — wie vergänglich doch Gesetze sind! —, nach welcher die Wahlausschuß-Mitglieder als „berufene Vertrauensmänner der Wähler" diese bei der Stimmabgabe[26]) unterstützen und soweit nötig die Stimmzettel ausfüllen sollten. Diese Verhandlungen bilden ein Schulbeispiel der Macht der Idee, sie zeigen, wie ein politischer Gedanke durchsickert, Boden gewinnt, die Minister für sich einnimmt (wenigstens in Bayern), kurz Gewohnheitsrecht erhält und entgegenstehende schriftliche Gesetze aufhebt.

Gleiches Wahlrecht ist beim allgemeinen Wahlrecht stets vorhanden, sobald ein Wähler soviel zur Zusammensetzung des Landtages beiträgt wie der andere. Ein völlig gleiches Wahlrecht wird also nur vorhanden sein bei der sog. Verhältniswahl (Proporz) aller Wähler des Landes. Jede Einteilung ergibt Ungleichheiten, solche können daher rühren, daß einzelne Wähler durch die Parteien vor der Wahl in Wahlkreise gegliedert werden[24a]) oder durch geographische Gliederung des Landes von Amtswegen (eine Zuteilung der Wähler nach Fertigstellung der Wählerlisten ist wohl unmöglich), jede geographische Einteilung führt aber zu Ungenauigkeiten. Beide Fehler hatte das Gesetz von 1848; daher war das Wahlrecht nicht gleich.

V. Die Novelle.

Welche politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse haben die Novelle notwendig gemacht?

Zunächst ist seit 1848 eine Aenderung im politischen Leben von größter Tragweite eingetreten. Wir erinnern uns, daß 1818 die Abgeordneten ihre Plätze im Sitzungssaale durch das Los zugeteilt erhielten. Der Zweck war, jede Parteibildung zu verhüten. Jeder Abgeordnete sollte den Willen des ganzen Landes darstellen und daher nur für seine Person stimmen. Leichte Fraktionsansätze lagen nur in den landsmannschaftlichen Gruppen vor. Im großen Ganzen wurden jedoch die Abgeordneten vermöge ihrer persönlichen Beliebtheit gewählt und stimmten selbständig ab. Dies änderte sich seit 1848 allmählich, insoferne damals sich erstmals politische Vereine bildeten (s. o.). Diese Organisationsanfänge entwickelten sich zu Landesverbänden; es entstanden die

demokratische und die liberale Partei, dann die ultramontane Patriotenpartei und schließlich die Sozialdemokratie, sowie verschiedene Unter= und Zwischenparteien. Damit änderte sich der Wahlbetrieb. Die Aufstellung der Kandidaturen, die Programme, kurz die ganze Vorbereitung erfolgt mehr und mehr durch die Parteien, welche auch außerhalb der Wahlzeiten bestehen. Die äußere Folge war eine andere Sitzordnung der Abgeordneten, eine innere lag in der verminderten Bedeutung der Wahlmänner, welche immer weniger selbständig auftreten, vielmehr vor ihrer Aufstellung auf Parteikandidaten verpflichtet werden; dadurch wurde der Zweck der indirekten Wahl „die verständige Auswahl" hinfällig. Denn indirekt ist eine Wahl nur dann, wenn die Wähler Vertrauenspersonen erküren, welche nach freiem Entschluß die Abgeordneten ernennen; der Wahlmann seit etwa 1860 überlegt aber nicht mehr erst nach seiner Erwählung in Ruhe, welchem Kandidaten er seine Stimme geben wolle, sondern er hat sich längst einer Partei verschrieben; stimmt er anders, als er versprochen hatte, „fällt er um", so täuscht er das Vertrauen der Wähler und schädigt das Vertrauen zum Gesetz und damit die ohnehin geringe Wahllust. Enthielten sich doch 1881 in 279 Gemeinden sämtliche Wahlberechtigte der Wahl und gaben in weiteren 336 Gemeinden weniger als 3 vom Hundert der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, so z. B. in Weißenburg nur 7, d. h. der Wahlausschuß, der eben ins Wahllokal gehen mußte. Zum Teil erklärt sich dies dadurch, daß in vielen Bezirken die eine oder andere Partei, ja 1881 dreizehn Urwahlbezirke mit insgesamt 2597 Urwählern keinen zum Wahlmann tauglichen Bürger fanden. Bismarck hat von dieser „verständigen Auswahl" überhaupt gering gedacht, so sagt er am 28. März 1867: „Ich habe stets in dem Gesamtgefühl des Volkes noch mehr Intelligenz als in dem Nachdenken des Wahlmannes beim Aussuchen des zu Wählenden gefunden, und ich appellire an die ziemlich allgemeine Erscheinung, — ich weiß nicht, ob die Herren meine Wahrnehmung alle teilen, aber ich habe den Eindruck, daß wir bei dem direkten Wahlrecht bedeutendere Kapazitäten ins Haus bringen, als bei dem indirekten. Um gewählt zu werden bei dem direkten Wahlrecht, muß man in weiten Kreisen ein bedeutenderes Ansehen haben, weil das Gewicht der lokalen Gevatterschaft beim Wählen nicht so zur Hebung kommt in den ausgedehnten Kreisen, auf die es bei direkter Wahl ankommt."

Dazu kam ein kultureller Gesichtspunkt: 1848 waren noch die meisten Bayern politische Kinder, ohne politische Bildung. Die zunehmende allgemeine Bildung, bewirkt durch die Ausdehnung der Volksschulpflicht, durch Hebung des Lehrerstandes, durch die Tätigkeit der Parteien, — diese zunehmende Bildung hatte aus

dem der Vormundschaft bedürftigen einen selbständigen Wähler gemacht, der die Bevormundung drückend empfand.

Auch die sonst unpolitischen Vereinigungen der Turner, Schützen, Sänger usf. wirkten in jener Zeit politisch; keine Festlichkeit, keine Zusammenkunft ohne vaterländische Lieder, Einigungsreden, ja Parteiagitation; und die Gründungen gemeindeutscher Verbände gaben reichlichen Anlaß dazu. Ferner mehrten sich damals in schnellem Fortschreiten die Kongresse und Verbände wissenschaftlicher Art, auf deren Tagungen gleichfalls politische Reden gehalten, politische Gedanken erwogen wurden. Man darf diese Tagungen für die politische Durchdringung und Durchbildung des Volkes so wenig übersehen als heute die Gewerkschaften, Arbeiterverbände, landwirtschaftlichen Genossenschaften, freien Turn- und Gesangvereine, Sokols, Freistudentenschaften der Hochschulen, Produktiv- und Einkaufsgenossenschaften, Enthaltsamkeitsvereine, (wirtschaftlichen) Aerzte-, Privatbeamte-, Richter-, Hochschullehrerverbände unserer Zeit.

Ferner hatten sich die wirtschaftlichen Verhältnisse geändert; die Industrie faßte auch in Bayern Boden und mit ihr eine Lohnarbeiterschaft, welche sich als besonderer Stand zu empfinden begann. Das Sozialistengesetz hatte ihre politische Organisation zerstört; an deren Stelle waren Lese- und Bildungskränzchen getreten, deren Bedeutung für unser politisches Leben noch viel zu wenig gewürdigt ist. Durch diese Kränzchen lernten die Arbeiter denken, systematisch denken, lernten sie Volkswirtschaft, Staats- und Gesetzeskunde, und es besteht für den Kenner sozialdemokratischer Kleinarbeit kein Zweifel, daß ohne diese gründliche Bildung weder die Einheit der Partei, noch die Hebung der Bildung der einzelnen Arbeiter auf ihre heutige Höhe möglich gewesen wäre. Diese Aenderung der wirtschaftlichen Zusammensetzung Bayerns hatte eine politische Folge, insoferne der Arbeiter bei der offenen Wahl Gefahr lief, durch Abgabe seines Stimmzettels seine Stelle zu verlieren, daher das Drängen nach geheimer Wahl. Auch die indirekte Wahl empfand die Arbeiterschaft peinlich, weil sie vielfach keinen Mann fand, welcher geneigt gewesen wäre, sich als sozialdemokratischen Wahlmann aufstellen zu lassen, ein Arbeiter aber selten die gesetzlichen Bedingungen der Wählbarkeit erfüllte.

Die wirtschaftliche Veränderung, vor allem aber die Parteibildung hatte noch eine andere Folge. Hatte die Regierung bei der Einteilung der Wahlkreise in früheren Zeiten keinen besonderen Anlaß, absichtlich einzelne Gegenden zu bevorzugen, andere zu benachteiligen, so lag ein solcher Anlaß nach Vollendung der Parteibildung für sie vor. Es lag nahe, daß sie die ihr näher stehenden Kreise auf Kosten der anderen Parteien bei der Eintei-

lung begünstigte. Dieses Verfahren nennt man „Wahlkreisgeometrie“. Berechtigt oder nicht, der Vorwurf wurde gegen die Regierung seit den sechziger Jahren bei jeder Wahl erhoben. Daher verlangte die Regierung eine genauere Festlegung der Wahlkreise. Aus demselben Grunde wurde die unbedingte Einhaltung der bestehenden Bezirksamts-, Distrikts-, Gemeindegrenzen gefordert.

Von erheblicher Bedeutung waren auch die Wahlen zum Zollparlament, später zum Reichstag. Sie brachten in Bayern, wie erwähnt, ein anderes Wahlgesetz zur Geltung, welches auf dem Gedanken des allgemeinen, geheimen und direkten Wahlrechtes beruhte, und brachte dadurch die Frage nach einem neuen Wahlrecht in Fluß. Durch die Zollparlamentstagungen kamen dann bayerische Abgeordnete mit den norddeutschen Parlamentariern in Berührung, ein Umstand, der auf das politische Denken, insbesondere aber auf den Ausbau der Parteien von verschiedenem Einflusse war.

Dies und manch anderes, dazu gesetzestechnische Fehler des Wahlgesetzes von 1848, welche durch Verordnungen nicht zu beseitigen waren, zwangen schließlich zu einer Aenderung der Gesetzgebung. Viele Mängel konnten infolge Uneinigkeit der Parteien jedoch nicht beseitigt werden.

Die Regierung hatte sich diesen Veränderungen der Verhältnisse nicht verschlossen, vielmehr, wie im II. Teile gezeigt, dem Landtage einen durchaus zeitgemäßen Entwurf vorgelegt, und damit ihr Verständnis für die Entwicklung der politischen Befähigung des bayerischen Volkes bewiesen.

Da jedoch in der Kammer der Abgeordneten keine Einigung zu erzielen war, konnte eine durchgreifende Aenderung nicht erfolgen. Man beschränkte sich 1881 infolgedessen auf die Beseitigung der erheblichsten Mängel und Lücken, um „künftigen Wahlen einen ruhigen Verlauf zu sichern“.

Als grundlegende Aenderung brachte die Novelle die geheime Wahl. Hier gilt entsprechend das früher von der allgemeinen Wahl Gesagte: Die Sicherungen, mit welchen neuerdings die Geheimhaltung umgeben wird, ist für die wissenschaftliche Betrachtung gleichgültig. Wenn grundsätzlich in Gesetzesform festgestellt wird, daß die Wahl geheim sein soll, so bleibt sie, wissenschaftlich genommen, auch dann geheim, wenn durch Ausnützung von Lücken in der Gesetzgebung in einzelnen Fällen der Gesetzeswille nicht zur Durchführung gelangt.

Die indirekte Wahl war beibehalten.

In Richtung der allgemeinen Wahl waren einige Erleichterungen eingetreten, namentlich in Hinsicht auf die Vorstrafen. Verschiedene Erschwerungen waren vorgesehen: so konnten

nur die in der (permanenten*) Wählerliste Eingetragenen wählen, die direkte Steuer mußte schon sechs Monate lang vor Auslegung der Wählerliste entrichtet sein usf. Neue Beschränkungen sind die Bestimmungen, welche im II. Teile **F I** unter 6, 8, 9 aufgezählt sind. Der Wählereid war trotz der Erklärung der Regierung von 1870 nach Einführung der direkten Wahl[27]) von den Wählmännern auf die Wähler übernommen worden; er hat wohl kaum für größere Kreise einen Ausschließungsgrund gebildet, wenn er auch keinen Wert haben dürfte. Die Bestimmung 8, daß nämlich im gerichtlich erklärten Konkurs-Befangene nicht wahlberechtigt sind, ist in jeder Beziehung sinnlos, da alle sonst Zahlungsunfähigen, sowie der Konkursschuldner selbst nach Aufhebung des Gerichtsbeschlusses Stimmrecht haben; von größerer Bedeutung ist sie nicht. Die Ausschließung der Armenunterstützung Genießenden geht von dem gleichen zivilrechtlichen Gesichtspunkte aus wie das Erfordernis der Steuerleistung, worüber ich mich oben geäußert habe; die Ausschließung betrifft einen ziemlich erheblichen Teil der Bevölkerung; gibt man jedoch zu, daß ein Wahlrecht allgemein sein kann, auch wenn es von der Leistung einer Steuer abhängt, so wird der Grundsatz auch bei der Ausschließung der durch die Armenpflege Unterstützten nicht geändert. Betrachten wir die Zahl der durch das Gesetz vom Wahlrecht Ausgeschlossenen, nach Abzug der aus allgemeinen Gründen Untauglichen, und setzen diese in Beziehung zu den Wahlberechtigten, so werden wir das Wahlrecht immerhin noch als allgemein bezeichnen können.

VI. Das Wahlgesetz von 1906.

Die wirtschaftliche und politische Entwicklung Bayerns war seit 1881 bedeutend fortgeschritten. Die Parteien hatten ihre Organisationen ausgebaut, bezahlte Kräfte angestellt, ihre Zeitungen, ihre Broschüren, ihre Flugblätter vermehrt, Wahl- und Bürgerrechtskassen gegründet, vor allem ihre Programme genauer festgestellt und ihre Kandidaten auf diese verpflichtet. Der Weg in die Kammer der Abgeordneten geht nur noch durch die Partei.

Gleichzeitig hatten sich Industrie und Handel ausgedehnt; zwar ist Bayern immer noch der agrarischste größere Bundesstaat,

---

*) Die Wählerliste wurde vor jeder Session angelegt, dann alle Halbjahr durch Streichungen und Zusätze ausgebessert und war so (angeblich) permanent auf dem Laufenden; in Wirklichkeit stimmte sie permanent nicht, brauchte aber viel unnütze Arbeit (in normalen Fällen elf überflüssige Durcharbeitungen in den sechs Jahren der Session). Durch die Umständlichkeit verloren viele Wahlfähige ihr Stimmrecht.

aber die landwirtschaftliche Bevölkerung beträgt weniger als die Hälfte der Gesamtbevölkerung. Dadurch ist das Heer derjenigen, welche nicht mehr selbständig werden, ungeheuer gestiegen: das Heer der Industriearbeiter; aber auch die Masse des neuen Mittelstandes wächst: der Handlungsgehülfen, der Privatbeamten, der kleineren städtischen Beamten usf. Und damit sind neue, auch politische Faktoren aufgetreten: Die Gewerkschaften, zunächst die Gewerkschaft der Lohnarbeiter, Handlungs-, Rechtsanwaltsgehülfen, technischen und sonstigen Privat- und Gemeindebeamten, der Aerzte, dann die Produzentenorganisationen, die mächtigen Arbeitgeberverbände vom Verband der Industriellen und dem Arbeitgeberverband für Deutschland bis zu den kleinen Lokalverbänden der Schneider, Schuster, Schreiner; die Kartelle der Brauer, Wirte usf.; endlich langsam die Konsumentenvereinigungen: die Raiffeisenvereine, Konsumvereine, Kreditgenossenschaften, christlicher Bauernbund, Mietervereine, Bodenreformer, Handwerkerrohstoffgenossenschaften, die Vereinigungen zur Förderung der Frauenbewegung: Verein für Fraueninteressen, Frauenstudium, Frauenrechte, Frauenkunst usf.; alles *Organisationen, welche letzten Endes die Politik beeinflussen wollen und vielfach mächtiger werden als die politischen Parteien, denen sie nahe stehen.*

Diese Entwicklung äußert sich insbesondere bezüglich der Wahlkreiseinteilung. Festgelegt durch die Novelle war diese auf die Volkszählung vom 1. Dezember 1875. Seitdem waren die Städte riesig gewachsen, das Land zurückgeblieben an Bevölkerungszunahme. Dies ward als ungerecht und vielfach als unbequem empfunden. Am 9. April 1906 konnte das neue Gesetz veröffentlicht werden, welches die Mängel beseitigen sollte. Inwieweit es den politischen Forderungen entspricht und inwieferne es hinter diesen zurückbleibt, ist als politische Frage hier auszuscheiden. Dagegen ist zu prüfen, in welche Klasse des Systems das neue Gesetz gehört und wie es sich zu den vier Naturrechtseigenschaften stellt.

Das Wahlgesetz von 1906 ist *direkt* und *geheim*. Dies lehrt uns der erste Blick. Die direkte Wahl ist der Fortschritt des Gesetzes, die Anpassung an die bestehenden Verhältnisse. Die Möglichkeit, daß ein Abgeordneter mit Kraftwagen, Eisenbahn, Drahtnachrichten, Presse, Photographie usf. allen Wählern sich vorstellen kann, ist ein wichtiger Punkt für die Einführung der direkten Wahl. Daher sollten Wahlkreise wie der zehnte niederbayerische nicht geschaffen werden, in dem die Verbindung fast fehlt.

Die Stimmberechtigung ist im wesentlichen an die gleichen

Bedingungen geknüpft wie 1881; nur muß die Steuer statt 6 Monate vor Auslegung der (permanenten) Listen, 12 Monate vor dem Wahltage entrichtet sein, eine unwesentliche Aenderung. Die Staatsangehörigkeit muß gleichfalls ein Jahr vor dem Wahltag erworben sein; diese Erschwerung wurde mit Rücksicht auf die leichte Erwerbung der Staatsangehörigkeit seitens sonstiger Reichsdeutscher geschaffen. (Die Würdigung dieser Bestimmung fällt als politische Bestimmung des Begriffs Staatsangehörigkeit aus dem Rahmen der Betrachtung.) Das gleiche gilt von der Heraufsetzung des Wahlrechts-Mündigkeits-Alters. Somit ist das Wahlrecht von 1906 zwar wesentlich ausschließlicher wie das von 1881 und 1848, aber immerhin allgemein; es kann fast jeder männliche Deutsche sich das bayerische Landtagswahlrecht erwerben.

Dagegen ist es nicht gleich. Dies ergibt sich aus der Einteilung in Wahlkreise überhaupt und insbesondere aus dem Bestehen ein- und zweimänniger Wahlkreise, wie oben besprochen. Es ergibt sich ferner aus der absichtlichen Bevorzugung des Landes gegenüber der Stadt*) schon zur Zeit der Erlassung des Gesetzes und noch mehr im Laufe der Zeit durch die Bevölkerungsverschiebungen. Man wußte dies schon aus den Erfahrungen der Novelle: waren die Wahlbezirke hier nach der Bevölkerung vom 1. 12. 75 festgelegt, so ergab sich bei der ersten Wahl, daß (auf die wirkliche Bevölkerung der letzten Zählung, d. h. auf 1880 berechnet) ein Bezirk 966, ein anderer 1566 Einwohner zählte.[29]) Das gleiche Ergebnis hat das geltende Gesetz gezeitigt:[30]) im ganzen Königreich trifft durchschnittlich ein Abgeordneter auf 6790 Wahlberechtigte, in Grafenau aber auf 4053 und in Nürnberg VI auf 11 832, d. h. das Verhältnis der Zahl der Wahlberechtigten von Grafenau: Landesdurchschnitt: Nürnberg VI ist heute schon 2 : 3 : 6, und wird ständig zu ungunsten der Städte wachsen.

Es sind die sechs Wahlkreise mit weniger als 5000 Wahlberechtigten durchweg ländlich, die neun Wahlkreise mit der doppelten Zahl Wahlberechtigter durchweg städtisch.

In Niederbayern trifft ein Abgeordneter auf 5500, in Mittelfranken auf 8100 Einwohner.

Diese Verschiedenheit hat zwei Ursachen: Die verschiedene Größe der Wahlkreise auf Grund der gesetzlichen Einteilung und die verschieden hohe Zahl der Wahlberechtigten. Daher

---

*) Man hatte dies (Punkt 13 der 14 Punkte) damit begründet, daß in den Städten verhältnismäßig mehr nicht Wahlberechtigte wohnten als auf dem Lande. Zwar wies die Regierung während der Verhandlungen auf Grund amtlichen Materials auf die Unrichtigkeit dieser Behauptung hin, folgte aber doch dem Punkte 13, ja ging noch über ihn hinaus.

kommen nach der ortsanwesenden Bevölkerung vom 1. 12. 06 in Oberviechtach 32 225, in Ludwigshafen I 46 294 Einwohner (Unterschied 14069) auf einen Abgeordneten, während im Landesdurchschnitt auf 37 889 Einwohner ein Abgeordneter zu wählen ist. Trotzdem nun in den Städten eine größere Anzahl nicht wahlberechtigter Personen vorhanden ist: Militär, Nichtbayern und Ausländer, haben die Städte eine verhältnismäßig größere Zahl Wahlberechtigter. Eine Statistik liegt mir nur für die Stadt München vor, von dessen Einwohnern 16,6% wahlberechtigt sind. Jedoch läßt sich ein Schluß aus den Zahlen des städtereichen Mittelfrankens und des städtearmen Niederbayerns ziehen; auf 100 Einwohner kommen hier nämlich 19,6 bezw. 14,0 Wahlberechtigte, so daß sich die Zahlen wie 4:3 verhalten. Das statistische Bureau begründet dies mit der verschiedenen Größe der Grundstücke, der stärkeren Heranziehung der städtischen Lohnarbeiter zur Steuerleistung und der regeren gewerblichen Tätigkeit. Wir können dem das größere politische Interesse hinzufügen: Der Städter zahlt seine Steuer, um sein Wahlrecht zu erkaufen, auch wenn er nicht steuerpflichtig ist, so viele Arbeiter, Rechtspraktikanten, Volontäre. Dies entspricht der Wahlbeteiligung: in Grafenau wählten nur 52 vom Hundert der Berechtigten, in Germersheim 89,2.[31]) Es verlohnt sich wohl folgende Statistik aufzuführen: wie viel Wahlberechtigte stimmten in jedem *Regierungsbezirk durchschnittlich* ab, welcher Wahlkreis hatte am *meisten* Wähler, welcher am *wenigsten*!

	Abgegebene Stimmen im Durchschnitt auf 1 Abgeordneten	Wahlkreis mit höchster Stimmzahl	niederste Stimmzahl
Bayern	4949	9645 (Nürnberg IV)	2094 (Grafenau)
Oberbayern	4839	7175 (München VI)	3035 (Wolfratshausen)
Niederbayern	3587	4783 (Landshut)	2094 (Grafenau)
Pfalz	5677	7237 (Ludwigshafen II)	4053 (Rockenhausen)
Oberpfalz	4097	6501 (Regensburg)	3957 (Nabburg)
Oberfranken	4999	5899 (Selb)	5051 (Wunsiedel)
Mittelfranken	6014	6014 (Nürnberg IV)	3854 (Schweinfeld)
Unterfranken	4860	4904 (Schweinfurt)	3941 (Marktheidenfeld)
Schwaben	5126	7729 (Augsburg II)	4113 (Neuburg a. D.)

Es gaben also in Nürnberg IV ebensoviel Leute ihre Stimme ab wie in Wolfratshausen, Grafenau, Rockenhausen zusammen.

Setzen wir aber gar die auf den gewählten Kandidaten treffenden Zahlen in Beziehung, so ergibt sich, daß der Kandidat von Nürnberg IV fast so viel Stimmen auf sich vereinigt hat, als die vier Erwählten von Wasserburg, Würzburg I und II sowie Cham (6329 : 6706).*)

Die Wahlkreise, welche am 1. Dezember 1900 mehr als 39 000 bezw. 78 000 Einwohner zählten, können als vorwiegend städtische angesehen werden; es sind dies 70 oder 43 % der Wahlkreise, ein Verhältnis, welches ungefähr der bayerischen Berufsgliederung entspricht.**)

Die Wahlkreiseinteilung geschah zugunsten des flachen Landes. Dort werden mehr konservative (14 von 19 Mandaten) und ultramontane (39 von 98 Mandaten) Stimmen abgegeben, während sich die liberalen Stimmen gleichmäßig auf die Städte und einzelne Landbezirke verteilen, die sozialdemokratischen Mandate fast rein städtisch sind.

Die Wahlbeteiligung, der Gradmesser des politischen Interesses, war am schwächsten in 3 konservativen und 6 Zentrumswahlkreisen, am stärksten in je 3 kons. und sozialdem., 10 lib. und 13 Zentrumswahlkreisen. Ueber dem Landesdurchschnitt (72,9 v. H.) übten ihr Wahlrecht aus die Stimmberechtigten in Schwaben, (76,5) Rheinpfalz, Mittelfranken, Oberbayern, darunter blieben Oberfranken, Oberpfalz, Unterfranken, Niederbayern (65,4). Die Wahlbeteiligung war bedeutend stärker als je zuvor, sie betrug nämlich 72,9 Prozent gegen 52 bei dem gesetzgebenden Landtag von 1905, 39 im Jahre 1899, 31 Prozent 1893 und 23 Prozent im Jahre 1887; sie bleibt aber noch hinter der Beteiligung an der Reichstagswahl, be iwelcher wenige Monate zuvor 79,25 v. H. der Stimmberechtigten von ihrem Recht Gebrauch gemacht hatten, zurück.

Scheiden wir die zweimännigen Wahlkreise aus, bei denen die Feststellung nach der amtlichen Statistik nicht genau durchzu=

---

*) In den sieben Wahlkreisen, welche weniger als 5000 Wahlberechtigte aufwiesen, wurden sieben Zentrumsabgeordnete gewählt, in den 32 mit 5—6000 Wahlberechtigten 27 vom Zentrum, 3 Liberale, 2 Bauernbündler; in den 27 größten Wahlkreisen mit über 8000 Wahlberechtigten wurden je 3 Ultramontane und Konservative, 10 Sozialdemokraten und 11 Liberale gewählt.

**) In diesen Wahlkreisen wurden gewählt 39 ultr., 14 sozialdem., 12 lib. und 5 agrarische Stimmen, insgesamt 31 nichtultr. Stimmen.

führen ist, und betrachten wir nur die 103 einmännigen Wahlkreise, so haben die Mehrheit der abgegebenen Stimmen nicht erreicht in Oberbayern 10, in der Pfalz 2, in Mittel- und Unterfranken 6 und 3, in Schwaben dagegen 4 Abgeordnete, in Niederbayern, Oberpfalz und Oberfranken alle Abgeordnete. Die Mehrheit haben nicht 6 Sozialdemokraten, 5 Liberale, 6 Mitglieder der freien Vereinigung, 8 Ultramontane, insgesamt 25 Abgeordnete = nur 15 v. H.

Diese gesetzliche Festlegung der Wahlkreise bedeutet zweifellos eine — mit dem schnelleren Wachstum der Städte sich vergrößernde — Ungleichheit.*) Für die Regierung bedeutet dies dagegen eine wesentliche größere Freiheit, insoferne sie jetzt weniger Gelegenheit hat, in den Wahlkampf einzugreifen und hierdurch naturgemäß von dem Vorwurf der Wahlkreisgeometrie bewahrt bleibt. Aus diesen Gründen hat sie auf ihr Vorrecht **verzichtet.)

Daß aber das Gesetz keiner beschaulichen Ruhe sich erfreuen werde, haben die in der Kammer der Abgeordneten wenige Tage nach ihrem Zusammentritt gestellten Initiativ-Anträge betreffend die Art. 6 und 35 gezeigt. Auch die Fragen der Verhältniswahl und des Frauenstimmrechtes werden nicht mehr verschwinden.[32])

---

*) Es war daher (vergeblich) beantragt, einem Wahlkreis ohne weiteres einen weiteren Abgeordneten zu bewilligen, wenn seine Bevölkerung nach der letzten Zählung mehr als 76000 bezw. 114000 Einwohner zähle. Die Spannung der Einwohnerzahlen zwischen den kleinsten und größten Wahlkreisen beträgt nach der Zählung von 1900 (!) bei den einmännigen Wahlkreisen 42,4 Prozent, bei den zweimännigen 37,7 Prozent.

**) Die Behauptung, daß sie ein Kronrecht aufgebe, hat Professor Bechmann in der Reichsratskammer glänzend widerlegt.

Schluß und Ausblick.

In der Politik entscheidet weniger die Mannigfaltigkeit als die Gleichmäßigkeit. Naumann.

Wir haben das Wahlrecht des bayerischen Volkes verfolgt von der Aufhebung aller ständischen Einrichtungen an bis zum 31. Mai 1907.

Werfen wir einen Rückblick auf diese 99 Jahre, so sehen wir, daß nach einer theoretischen Einkammer, der sog. Nationalrepräsentation, eine Teilung des Landtages in zwei Kammern vorgenommen wurde. Die eine besteht nach Bismarcks Worten aus „befriedigten Existenzen, denen der Trieb fehlt, auf dem politischen Gebiete die Befriedigung sozialer und finanzieller Bestrebungen zu suchen.“[1]) Die andere geht aus Wahlen hervor. Das Wahlrecht für diese Kammer war zuerst ein klassenständisches, dann — 1848 — ein allgemeines, öffentliches, indirektes, ungleiches, wurde 1881 allgemein und geheim unter Beibehaltung des indirekten, ungleichen Systems und ist heute allgemein, geheim, direkt, ungleich. Was liegt näher, als bei der nächsten Verbesserung auch das gleiche Wahlrecht einführen zu wollen? Gleich wird es, das haben wir oben gesehen, bei der Einführung der Verhältniswahl für das ganze Land. Allerdings wird es dadurch wieder indirekt; denn direkt wählt der Stimmberechtigte, wenn er unter mehreren Kandidaten den ihm tauglich erscheinenden auswählt. Mit Einführung der Verhältniswahl hört dies auf: Der Wähler bekommt von den Parteien eine Liste zugestellt, von deren 163 Namen er trotz aller Versammlungen, Flugblätter, Zeitungen 160 nicht kennt, und an der er auch nichts wesentliches ändern kann. Die Wahl wird eine große, kapitalistische Einrichtung — München allein hat 1907 etwa eine Viertel Million Mark für die Wahl der 2 + 12 Abgeordneten ausgegeben — bei welcher der Wähler ebenso als Einzelner außer Betracht bleibt, wie der Lohnarbeiter, der Handlungsgehülfe, der Ingenieur im Fabrikbetrieb.[2])

Damit wird sich auch das Parlament selbst ändern: als Abgeordnete werden die Leiter solcher Verbände einziehen, welche die Wahlkosten bezahlen, jene „freigestellten“ Verbandssekretäre, welche das Organisieren als Beruf ergriffen haben. Der Wähler aber wird mehr und mehr geleitet von diesen Berufssekretären, den Vorständen seiner Gewerkschaft, seiner Einkaufsgenossenschaft, seines Unternehmerverbandes usf. Damit wird manches Persönliche aus dem politischen Leben schwinden, wenn

dies auch nicht sehr weit möglich ist; dafür wird aber der Kampf sachlicher werden, die Sachkenntnis der Abgeordneten gewaltig steigen und damit ihr Einfluß. Das Ganze wird nur gewinnen. Die alten Parteien werden sich allerdings ändern, aber bleiben werden Fraktionen zur Hebung des Arbeiterstandes, vielleicht des Standes aller Angestellten überhaupt, Bauernfraktionen, konfessionelle Parteien, Fraktionen auf dem Boden von Heer, Flotte und Sozialpolitik und Spießbürger, welche von Warenhaussteuer, Schutzzoll und Antisemitenhetzen ohne positive Arbeit das Schlaraffenland erhoffen.

Doch das ist Zukunftsmusik, allerdings wie mir scheint, eine nicht allzuferne.

Und aus dieser realen Entwicklungsrichtung werden sich Aenderungen auf anderen Gebieten ergeben. Ist die Mehrheit der Abgeordneten auf Grund ihrer genossenschaftspolitischen Anschauung gewählt, so wird man endlich die Reste der Robinsonaden, welche aus dem Naturrecht sich in unsere Zeit gerettet haben, beseitigen, so den Eid: „Ich schwöre . . . . . nur des ganzen Landes allgemeines Wohl und Beste ohne Rücksicht auf besondere Stände oder Klassen nach meiner inneren Ueberzeugung zu beraten;"[3]) ein Eid, der durch die Wahlkapitulationen — dieser Brauch ist von dem alten Reich in sehr veränderter Form auf die Land- und Reichstagswahlausschüsse, die heutigen Kurkellegien, übergegangen — mehr als hinfällig geworden ist. Unsere heutigen Politiker sind in dieser Beziehung nicht mehr so bedenklich als die Abgeordneten von 1819; denn von den damals gewählten geistlichen Herren leistete ein Teil den Eid erst, als die Regierung ihnen die **reservatio mentalis** gestattet hatte, „daß der Verfassungseid zu nichts den Gesetzen der Kirche Widersprechendem verpflichte," trotzdem blieb ein Abgeordneter den Sitzungen ferne, um den Eid nicht leisten zu müssen.[4])

Auch die lediglich im Geschäftsleben wichtigen Eigenschaften des guten Haushalters werden nicht mehr gefordert werden: die Konkurseigenschaft, die Armenunterstützung usf. sind doch für die Begabung, an der Gesetzesarbeit des Landtages teilzunehmen, herzlich gleichgültig. Viel eher — obgleich praktisch wohl wertlos — ließe sich der Vorschlag Mohls [5]) besprechen, die Bettler und Landstreicher von der Wählerliste zu streichen, weil sie nicht ansässig sind, und alle wegen Kindesmißhandlung, Kindsverwahrlosung, Vernachlässigung der Familie, kurz nach § 361 Ziffer 3, 4, 5, 9 und 10 Reichsstrafgesetzbuch Bestraften, weil sie ihre Bürgerpflicht gegen die Kommenden vernachlässigen.

Ist dies richtig, und ich glaube mich nicht zu täuschen, geht die politische Bewegung in dieser Richtung vorwärts, so werden auch die Klagen über die mangelhafte Vertretung der Berufs-

stände verstummen und damit einmal die verfehlten Versuche, den Landtag in ein Berufsvertreter-Parlament zu verwandeln, wodurch er nichts anderes wäre, als eine gemeinsame Sitzung der Handels-, Gewerbe-, Arbeiter-, Landwirtschafts-, Aerztekammern, und auch die anderen Versuche, dem selbständigen Reichsrat eine Sammlung von Berufsvertretern anzuhängen, welche ebensosehr versuchen würden, „die Befriedigung ihrer sozialen und finanziellen Bestrebungen zu suchen,"[1]) als die heutigen Reichsratsmitglieder dies nicht tun.

Dieser erste Versuch löst das wissenschaftliche Wahlrechtsproblem noch nicht, aber er ist vielleicht geeignet, eine Grundlage für weitere Forschungen auf dem Gebiete der wissenschaftlichen Wahlrechts-Politik abzugeben. In diesem Falle hat die Arbeit ihren Zweck erfüllt.



Anhang I.

Anmerkung zum I. Teil.

[1] Goethe, Faust I. Teil, Studierzimmer. [2] Dieses geflügelte Wort ist eine Verstümmelung des Hegelschen Satzes: „Was vernünftig ist, das ist wirklich; was wirklich ist, das ist vernünftig.“ (Grundlinien der Philosophie des Rechtes). [3] Lassalle über Verfassungswesen, Blumsche Ausgabe S. 55. [4] Auf ihren Ergebnissen beruht der 2. Teil.

Anmerkungen zu Teil II.

[1] Titel 3 § 4 und Titel 4. Die Bestimmungen waren der Konstitution des Kgr. Westphalen in aller Eile nachgebildet. Es war überflüssig im Titel 1 § 5 zu betonen, daß der Adel keinen besonderen Anteil an der Nationalrepräsentation habe, da er fast allein den reichen Großgrundbesitz bildete, also fast allein wahlberechtigt war. [2] VI 7—14. VII 23 Abs. II, 25, 31, Ed. [3] Ed. 13. [4] Ed. 42. [5] Ed. 9. [6] anders K Entschließung vom 30. 11. 18. [7] Ed. 12. [8] VI 7. [9] Ed. 6. [10] Ed. 8. [11] so die Allerh. Entschl. vom 30 11. 18 bei Döllinger S. 204, anders legen die meisten Schriftsteller das Wort „wahlfähig“ in Ed. 14 aus, z. B. Schunck S 586 Anm. 3, Dresch S. 48a, Moy § 176. [12] Ed. 28, 29, 33, für die Pfalz Instruktion v. 25. 11. 18. [13] VII 12. [14] Ed 8, 9. [15] Ed. 8, Schunck § 138. [16] Ed. 44c. [17] ev. die Wähler, nach Zusammentritt des Landtages die Kammer, Ed 46ff. [18] VI 14, Ed. 44—48. [19] Ed. II 21. [20] Ed. II 11, 12. [21] am besten bei Moy § 173. [22] Ed. 14—16. [22a] Die Unterschrift der Professoren war nicht unbedingt erforderlich. [23] Einzelheiten bei Moy §§ 175—180. [24] Ed 50. [25] Ed. 52, 61. [26] Ed. 62—66. [27] Ed 67, 68, II 50. [28] Ed. 56, 69, 70. [29] Art. 5, 14, 27. [30] Art. 6, 14. [31] Art. 7. 14, 24. [32] Art. 29. [33] Art. 1. [34] Art 2, 12, technisch störend ist der Wechsel in der Bezeichnung: Regierungskreis und Rgg. Bezirk [35] Art. 13, 9. [36] Art. 11, 9, 10. [37] Art. 16, 18, 23. [38] Art. 23, 20. [39] Art. 20, 17. [40] Art. 12 und 11 [41] Motive, [42] Art. 5, 4; § 49 Reichs-Militär-Gesetz, Seydel I 417/9, R. St. G. B. §§ 31 ff., Bayer. E. G. zum R. St. G. B Art. 46. [43] Art 35. [44] Art. 2. [45] Art. 14—17. [46] Art. 6—8. [47] Art. 19, 29. [48] Art. 24, 25, 18, 26, 20. [49] Art. 21 [50] Vf. U. Titel X

§ 7. [51]) Art. 3—6 [52]) s. hierüber Vh. d. K. d. Abg. vom 15.10.07. [53]) Art. 7. [54]) Art. 29, 36. [55]) Art. 35, bz. Staatsarbeiter s. Vh. d. K. d. Abg. vom 28. 10. 07. [56]) Art. 7, 29, 36, Landratsgesetz Art. 9. [57]) Art. 1, 2, 8, 15, 17, 25. [58]) Art. 13, 15, 16, 18, 25, 26. [59]) Art. 9—11. [60]) Art. 17, 20, 21, 27, 38. Die letzte Bestimmung wurde getroffen weil ein Teil der Abg. durch Niederlassung in Vororten das Gesetz umging, ein Teil aber in München bleiben mußte (Dienstwohnung). Z. z. wohnen in München-Pasing 12 Ultr., 7 Sozd., 6 Lib., insges. 12%, aller Abg. Vergl. hiezu die Worte Bismarcks vom 26. 11. 84: „Kurz das Abgeordneten sein ist für die Bewohner der Hauptstadt in keiner Weise ein Opfer von irgend einem Zeit- oder Geldwert, sondern einzig eine Abwechslung in ihrem Leben, eine der vielen Annehmlichkeiten, deren sich die Berliner vor den Bewohnern der Provinzen überhaupt erfreuen." Tempora mutantur.

Anmerkungen zum III. Teil.

[1]) Bd. I. S. 201. [2]) Die Kemptener Stände bestanden nur aus Bauern, mit Ausschluß der Beamten —, sie scheinen einer monographischen Bearbeitung wert. [3]) R. Bl. S. 961. [3a]) Seydel zum 4. Februar 1894, M. N. N. Nr. 59. [3b]) Freyberg, Rede zum Andenken an den Minister Montgelas. [4]) R. Bl. S. 985. [5]) Sie ist ja nicht ins Leben getreten. Seydel (I 205) behauptet, daß die Ausführungsgesetze vorbereitet waren, aber nicht in Kraft gesetzt wurden. [6]) Hier und im folg. Gustav Frhr. von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter König Max I. [6a]) Statistik des deutschen Reiches 1907. [7]) Montgelas macht hiefür die diplomatische Unfähigkeit des Feldmarschall Wrede verantwortlich, siehe Hist.-Pol. Blätter 1869 S. 807 ff. [8]) Die badische Verfassung erschien 4 Tage vor der bayerischen am 22. VII. 1818. Vgl. hiezu die Gründe, welche Bismarck für das Reichstagwahlrecht anführt. (Gedanken und Erinnerungen II 58) „Die Annahme des allgemeinen Wahlrechtes. Eine Waffe im Kampf gegen Oesterreich und weiteres Ausland, im Kampfe für deutsche Einheit, zugleich eine Drohung mit den letzten Mitteln gegen Koalitionen. [10]) Wahrscheinlich sprach auch seine Abneigung gegen den allmächtigen Minister und seine Freundschaft zu Lerchenfeld mit. [11]) Hatte dieser Artikel auch keine positive Folge, weil kein Staat gezwungen würde, ihn zu erfüllen, so bedeutete er doch einen Schutz gegen die Versuche, mit Hilfe des Bundes die bestehenden Landstände aufzuheben. [12]) „Die altbayerischen Landstände." [12a]) Hist.-Pol. Blätter 1879 S. 725 [13]) Gustav L. S. 10. [14]) Rußland, welches heute in Bezug auf die wirtschaftliche und Bildungslage seiner Bewohner Bayern von 1800 ähnelt,

hat den Beweis geliefert, daß die Forderung des allg. gleichen, geheimen, direkten Wahlrechtes eine naturrechtliche ist, d. h. nur da mit Erfolg in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann, wo die sonstigen Voraussetzungen des Naturrechtes einigermaßen erfüllt sind, nämlich die gleiche, politische Fähigkeit der Mehrheit des Volkes usf. [15]) Tit. I § 2. [16]) Einleitung der Verf.-U. [18]) Döllinger VII 329. [18a]) S. G u s t a v L. S. 10, 125 usf. [19]) B e r e c h n e t nach dem Regierungsausschreiben. [20]) Die Bemerkung L. B r u n n e r s in „Polit. Bewegungen in Nürnberg 1848/49 S. 123 Heidelberg 1907 beweisen schlagend, daß die Zusammenstellung einiger einseitiger Zeitungsberichte unter Außerachtlassen aller sonstigen, auch mündlichen Quellen noch lange keinen „Ausschnitt aus dem politischen Leben" einer Zeit geben. [20a]) I 128. [21]) Die B e l e h r u n g war auch sehr nötig, denn die Münze trug lateinische Inschriften „Magna charta Bavariae und Magnus ab integro saeclorum nascitur ordo" Bezeichnend ist auch, daß der Wert der Münze nach der Größe der Gemeinden abgestuft war. Verh. d. K. d. A. Bd. 8 S. 361, [22]) z. B. die Verbreitung der Nachricht, die G r ä f i n L a n d s b e r g sei zurückgekommen und habe mit dem König eine Unterredung gehabt, die Vorstellung einen S i e g ü b e r „d i e S ö l d n e r d e s K ö n i g s" errungen zu haben, weil die Soldaten nicht ausrückten, die V e r e i d i g u n g d e s H e e r e s a u f d i e V e r f a s s u n g am 6. März — eine schon 1819 von der Kammer zur Wut des Königs erhobene Forderung — das vorübergehende F e h l e n e i n e s M i n i s t e r i u m s, da niemand das Staatssteuer übernehmen wollte, auch das V e r h ä l t n i s z u m B u n d, siehe am besten in Ernst II, Herzog von S.-Coburg „Aus meinem Leben" I 255 ff. — Doch m i t R e c h t fügt L e r c h e n f e l d (1854) S. X hinzu: „W e n i g s t e n s w a r e s n i c h t i n B a y e r n, w o d i e S t a a t s g e w a l t, eines zahlreichen Heeres ungeachtet, vor frechen P ö b e l r o t t e n und unreifen Knaben in Staub sank und ihnen beinahe ohne allen Versuch der Widerstandes d i e H e r r s c h a f t ü b e r l i e ß. Es geschah dies v i e l m e h r d o r t, wo bis dahin jene Grundsätze am eifrigsten und folgerichtigsten waren angewendet worden, die jetzt — wo die Gefahr vorüber zu scheint — wieder so laut von denen gepredigt werden, welche damals beim ersten Windstoß das Steuer preisgaben und die Fürsten im Kampfe mit den entfesselten Massen allein ließen. [23]) Daran ändert auch der o l d e n b u r g i s c h e E n t w u r f (Oktober 1907) nichts, welcher jedem Reichsangehörigen nach dreijähriger Ansässigkeit in Oldenburg das Wahlrecht verleihen will. [24]) Vhdl. d. K. d. A. siehe dagegen 1814 G e m e i n d e - W a h l o r d n u n g Art. 31 alle Beysitzer des Wahlausschusses geloben in die Hand des

Vorstandes: „Daß sie die dem Ausschuß übertragenen Befugnisse nach bestem Wissen und Gewissen nur zum Nutzen der Gemeinde ausüben helfen, nicht aber zu anderen Absichten mißbrauchen; daß sie allen Obliegenheiten in Beziehung auf das Wahlgeschäft als uneigennützige und redliche Gemeinde-Männer genau und fleißig nachkommen, an unerlaubten Einwirkungen nicht nur selbst, weder mittelbar noch unmittelbar teilnehmen, sondern auch wenn sie dergl. bey Anderen wahrnehmen, unverweilt Anzeige machen und die einzelnen gegebenen Stimmen Niemanden entdecken wollen." [26]) Seydel II 124 u. die dort ggb. Lt. [27]) II. Teil S. 20. [28]) Lasalle. [29]) Regensburg-Nürnberg. [30]) Zahlen nach der Zeitschrift des K. Bayer. Stat.-Bureaus 1907 Heft 3. [31]) Hier sind die Stimmen der beiden Parteirichtungen fast gleich: es wurden abgegeben: für die beiden Zentrums-Kandidaten 6665 und 6659 Stimmen, für den Liberalen, dem das Loos den Sitz in der Kammer verschaffte, 6659 Stimmen, für den Kandidaten des Bundes der Landwirte 6629 Stimmen; die Sozialdemokraten erhielten 177 und 170 Stimmen; 5 Stimmen waren zersplittert. — Die 163 Abgeordneten verteilen sich 1907/13 folgendermaßen auf die einzelnen Parteien: Zentrum 98, Freie Vereinigung (Bauernbund, Bund der Landwirte, Konservative) 19, Liberale (aller Richtung nach dem Nürnberger Blockprogramm) 26, Soziademokraten 20. [32]) Urwahlbezirke werden lediglich zur Erleichterung der Wähler gebildet, sie haben mit Einführung der direkten Wahl ihre Bedeutung verloren 24a). Erwin Luntz Idealwahlsystem Freiburg Un.-Druck.

Anmerkungen zum Schlußkapitel

[1]) Am 28. März 1867. [2]) All diese Erscheinungen bestehen bis zu einem gewissen Grade auch jetzt; doch muß immerhin auf den Geschmack der Wähler bei Aufstellung der Kandidaten Rücksicht genommen werden. Dabei wird vielfach Kirchturmspolitik getrieben. Bei dem Landesproporz gilt es dagegen, auf gemeinsame Instinkte weiter Volkskreise zu wirken, und hierzu sind politische Nullen, die niemand beleidigt haben, und Berufsvertreter größerer Schichten die Geeignetsten. Dies beweist z. B. die Erfahrung Württembergs. [3]) Vf. U. VII 21. [4]) Gustav Lerchenfeld. S. 136 und Laband § 32, bes. letzte Anm.

Anhang II.

Literatur im allgemeinen.

Es wurden die einschlägigen Landtagsverhandlungen, etwa 100 Flugschriften namentlich aus der Zeit von 1798 bis 1820

benutzt, die in- und ausländische fachwissenschaftliche Presse, namentlich die Blätter für administrative Praxis und die Annalen des Deutschen Reiches in fast allen Jahrgängen; ferner die politische Presse 1848 u. 1902—07, und anderer Staaten soweit zugänglich.

Hervorgehoben seien von größeren Werken:

Bluntschli. Allgemeines Staatsrecht 1852.

Fichtel, Grundlagen des Naturrechts 1796.

M. Frhr. v. Freyberg, pragm. Geschichte der bayer. Gesetzgebung.

Ders. Rede auf den verst. M. Montgelas.

Gumplowicz, Allg. Staatsrecht. Innsbruck, 2. A. 1897.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Freiburg i. B.

Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, hgg. v. Jellineck.

Lerchenfeld-Rockinger, altbayer. landständ. Freiheitsbriefe 1852.

Seydel, bayerisches Staatsrecht, 2. A., sowie kleinere Abhandlungen (Sammlung, Freiburg 1893 und in verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften.).

Endlich wurden die Geschichtswerke: Schlosser, Rudhart, Ziegler usf., sowie die Memoiren von Perthes, Bismarck, Ernst II. usw. herangezogen.

Literatur zum II. Teil.

Konstitutionsurkunde.

Verfassungsurkunde (Vf. U.)

Titel VI § 7 (VI 7).

X. Beilage Titel I § 6 (Ed. 6).

X. Beilage Titel II § 7 (Ed. II 7).

J. G. Frhr. v. Aretin, Staatsrecht der konst. Monarchie, Fortstzg. v. K. v. Rotteck, Altenburg 1829.

Dr. Conrad Cucumus, Lehrbuch des Staatsrechts der konst. Monarchie Bayerns, Würzburg 1825 (Cucumus)

Dr. L. von Dresch, Grundzüge des bayerischen Staatsrechts. Ulm. 2. Auflage 1835. (Dresch).

Dr. Ernst von Moy, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts Regensburg. 1840. (Moy).

D. F. Ch. K. Schunck, Staatsrecht des Königreichs Bayern, Leipzig. 1820. I. Teil. (Schmelzing).

Dr. Jul. Schmelzing, Staatsrecht des Königreichs Bayern. I. Band. Erlangen 1824. (Schunck).

Gesetz die Wahl der Landtags-Abgeordneten betr. vom 10. Juni 1848. (Lwg.).

Pözl J. v. Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechtes 1860.
Pözl Dr. Joseph, Sammlung der bayerischen Verfassungsgesetze, 2. Ausgabe, München 1869. (Pözl Sammlung).
Blätter für administrative Praxis, insbes. Band XIX, S. 249. (Bl. f. d. P. XIX 249).
Henle, das b. G. über d. Wahl d. Abg. v. 4. Juni 1848 21. März 1881. München 1905 (Henle).
Müller-Krazeisen, desgl. 1899.
Koppmann. Das b Landtagswahlgesetz usf. München 1906.
Krazeisen, desgl. 1907.

Anhang III.

Die Zahl der Abgeordneten.

Wahljahr (Tag d. Ausschrbg.)	Familienzahl	Klasse A Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit	Klasse B Geistliche der kathol. Kirche	Geistliche der protest. Kirche	Klasse C Städte und Märkte über 500 Familien	Klasse D Landeigentümer	Klasse E Universitäten	Königreich
1819: (30. 11. 18.)	789 191	14	9	5	28	56	3	115
1825: (12. 12. 24.)	nach der gleichen Zählung							
1830: (12. 12. 30.)		15	10	5	29	58	3	120
1836: (3. 12. 36.)		16	11	5	31	62	3	128
1840: (7. 10. 40.)		16	11	5	32	65	3	132
1845: (25. 9. 45.)		18	12	6	35	70	3	144

Wahljahr (Volkszählg.) Ausschreibg.	Einwohnerzahl.	Oberbayern	Niederbayern	Pfalz	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	Königreich
1848 (46): 23. 11. 48.	4 504 874	22	17	19	15	16	17	19	18	143
1855 (52): 10. 5. 55.	4 559 452	23	17	19	15	16	17	19	18	144
1858 (55): 20. 11. 58.	4 541 556	23	18	18	15	16	17	19	18	144
1863 (61): 21 3. 63.	4 689 837	25	18	19	16	16	17	19	18	148
1869 (67): 19. 4. 69.	4 824 421	26	19	20	16	17	18	19	19	154
1875 (71): 5. 6. 75.	4 852 026	27	19	20	16	17	19	19	19	156
1881 (75): 16. 7. 81.	5 022 329	28	20	20	16	18	19	19	19	159
190 X (00):	Y =	34	18	22	15	16	21	18	19	163

Zahl der Wahlberechtigten auf 100 Einwohner der jeweils letzen Volkszählung in den einzelnen Regierungskreisen und im Königreich.

	Oberbayern	Niederbayern	Pfalz	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben	Königreich
1881 (80)	17	16	19	17	18	19	19	18	16
1899 (95)	18,5	14,8	19,5	16,0	17,9	20,9	18,9	17,6	18,2
1905 (00)	17,5	14,5	20,2	15,8	18,4	20,7	19,1	17,7	18,1

Druck von Max Steinebach, München.



